

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones
Internacionales



**EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN
INTERNACIONAL DE AFGANISTÁN: EL PAPEL
DE ESPAÑA EN UN NUEVO MODELO DE
COOPERACIÓN POSCONFLICTO (2001-2009).**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

José Miguel Calvillo Cisneros

Bajo la dirección de la doctora

Paloma González Gómez del Miño

Madrid, 2010

ISBN: 978-84-693-7845-8

© José Miguel Calvillo Cisneros, 2010

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**El proceso de reconstrucción internacional de Afganistán. El
papel de España en un nuevo modelo de cooperación
posconflicto (2001-2009)**

José Miguel Calvillo Cisneros

Directora: Paloma González Gómez del Miño

Madrid, 2009

El mundo no va a encontrar huelga por solo decir 'paz'.

Proverbio afgano

Si la Sociedad de Asia Central todavía existe y sus miembros se reúnen dentro de cincuenta o cien años, Afganistán será una cuestión tan fundamental e importante como lo es ahora.

Lord Curzon,
dirigiéndose a los asistentes a la cena anual de la Sociedad, Londres, 1908.

A la memoria de mi madre, Mercedes, que se le acabó la vida antes de ver terminada esta tesis doctoral. A ella se lo debo todo. Siempre estarás en mi recuerdo.

A mi hermana y David, sin duda mis principales apoyos.

A mi padre, que sentirá con orgullo el duro trabajo realizado.

A la memoria de Ana García de las Heras, una de las personas que hubiera leído y comprendido esta tesis doctoral con el único objetivo de seguir aprendiendo.

ÍNDICE

Página

DEDICATORIAS.....	III
ÍNDICE.....	IV
AGRADECIMIENTOS.....	IX
ACRÓNIMOS Y SIGLAS.....	XI
CAPÍTULO I. Introducción.....	1
1.1 Justificación del objeto de estudio.....	1
1.2 Delimitación del tema. Principales actores en el proceso.....	7
1.2.1 Afganistán.....	8
1.2.2 Las Naciones Unidas.....	11
1.2.3 La OTAN.....	13
1.2.4 Los Estados Unidos.....	14
1.2.5 El papel regional.....	18
1.2.6 España.....	21
1.3 Hipótesis de la investigación.....	22
1.4 Objetivos de la investigación.....	24
1.5 Estructura de la tesis doctoral.....	24
1.6 Marco conceptual.....	26
I PARTE	
CAPÍTULO II: Afganistán. Análisis de situación y factores políticos, económicos y sociales del país.....	36
2.1 La compleja evolución histórica afgana.....	36
2.1.1 La rivalidad por el territorio.....	39

2.1.2 Los inicios de la creación del Estado afgano.....	40
2.1.3 La colonización de los Estados europeos: influencia y desestabilización.....	41
2.1.4 La influencia del colonialismo: Afganistán contra el imperialismo y las disputas tribales interétnicas: 1838-1919.....	42
2.1.5 La influencia de la Revolución de octubre	45
2.1.6 La confrontación con Pakistán. El sueño pastún de crear su propio Estado: Pashtunistán.....	46
2.1.7 El regreso del <i>gran juego</i> . El papel de la URSS y de los EE.UU. en el contexto geoestratégico asiático y la desestabilización total de Afganistán.....	49
2.1.8 El movimiento talibán. Entre el fundamentalismo islámico y el nacionalismo.....	54
2.1.9 Las consecuencias para Afganistán de los atentados del 11 de septiembre de 2001...	58
2.1.10 El derrocamiento del régimen talibán como consecuencia de la intervención militar...	61
2.2 Radiografía política y social de Afganistán.....	65
2.2.1 Una sociedad atomizada: organización territorial y composición étnica.....	67
2.2.2 La diversidad lingüística de Afganistán.....	78
2.3 El sistema político de Afganistán. La democratización de un Estado dependiente.....	81
2.3.1 Mapa político y distribución territorial.....	82
2.3.2 Antecedentes del sistema político y análisis de la Constitución actual.....	85
2.3.3 La división de poderes. Pilares fundamentales para el asentamiento de un sistema democrático.....	87
2.3.3.1 Los poderes Ejecutivo y Legislativo.....	90
2.3.3.2 Los Consejos Provinciales, Distrito y Municipales.....	94
2.3.4 El Sistema Judicial de Afganistán.....	97
2.3.4.1 La Corte Suprema.....	99
2.3.4.2 La Corte de Apelación.....	100
2.3.4.3 Los Juzgados de Primera Instancia.....	100
2.3.5 La reforma del Sector Judicial. Requerimiento para el engranaje del sistema democrático.....	102

2.4 Del Estado fallido a la construcción de la democracia.....	105
2.5 La situación geoestratégica de Afganistán: pieza clave en la estabilidad de la región y causa principal de la situación del país.....	108
 CAPÍTULO III: Economía y opio, dos variables deficitarias. El sistema económico de Afganistán.....	 116
3.1 El sistema económico.....	117
3.2 El opio como principal fuente de ingresos. ¿Alternativas o erradicación?.....	136
3.2.1 La economía de la droga.....	138
3.2.2 La relación opio-seguridad.....	143
3.2.3 La erradicación de los cultivos.....	146
3.2.4 Alternativas que incidan en el desarrollo y en la seguridad.....	148
3.2.5 El ejemplo de un actor regional.....	154
 II PARTE	
 CAPÍTULO IV. La Comunidad Internacional ante el reto de la reconstrucción de Afganistán. El engranaje entre seguridad y desarrollo.....	 160
4.1 Antecedentes de la reconstrucción afgana: inicios de un nuevo modelo de cooperación internacional posconflicto.....	163
4.2 Marco de intervención internacional y nacional.....	166
4.2.1 Marco teórico y bases generales	167
4.2.2 Las Conferencias Internacionales para la Reconstrucción de Afganistán. El compromiso de la comunidad donante.....	171
4.3 Otros mecanismos de financiación para Afganistán.....	183
4.4 La Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán (ANDS).....	189
4.5 El Afghanistan Compact.....	192
4.5.1 Pilar 1: sistema de gobierno, Estado de Derecho y derechos humanos.....	192
4.5.1.1 La reforma de la gestión pública como pilar fundamental de la ANDS y el Afghanistan Compact.....	195

4.5.2 Pilar 2: desarrollo económico y social.....	199
4.5.3 Pilar 3: sistema de seguridad.....	203
4.5.4 La Reforma del Sistema de Seguridad (SSR y DDR).....	210
4.6 Mecanismo Conjunto de Coordinación y Seguimiento del Afghanistan Compact (JCMB).....	224
4.7 Conferencia Internacional de París y La Haya. Un nuevo giro marcado por el cambio en la Administración estadounidense.....	238
4.8 La eficacia de la ayuda en Afganistán.....	242
 CAPÍTULO V. La OTAN como actor principal del proceso. El uso conjunto de medios civiles y militares para la resolución del conflicto y la reconstrucción de Afganistán.....	 248
5.1 ¿Cooperación o coordinación cívico-militar? ¿Dos modelos encontrados o un objetivo común?.....	248
5.1.1 La coordinación entre civiles y militares en la cooperación posconflicto.....	254
5.2 La Organización del Atlántico Norte como nuevo actor de desarrollo en Afganistán (OTAN-ISAF).....	264
5.2.1 La OTAN en Afganistán: International Security Afghanistan Force (ISAF).....	270
5.3 La ISAF y los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT).....	280
5.3.1 El Funcionamiento de los PRT.....	286
5.3.2 Diferentes modelos de PRT.....	299
 III PARTE	
 CAPÍTULO VI. El reto de España ante la reconstrucción de Afganistán.....	 308
6.1 El PRT español en la provincia de Badghis.....	308
6.1.1 Otros actores implicados en el PRT español.....	314
6.1.2 Las relaciones entre el PRT español y las instituciones afganas.....	315
6.2 El componente civil del PRT español. Los proyectos de reconstrucción y su relación con la seguridad.....	316
6.2.1 El Plan de Actuación Especial de Afganistán 2006-2008.....	320

6.2.2 Los indicadores de desarrollo de la provincia de Badghis.....	325
6.3 La cooperación española en Badghis. Inicio de una respuesta compleja.....	328
6.3.1 Los proyectos de la cooperación española en Badghis.....	329
6.3.2 Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local.....	332
6.3.3 Infraestructuras de comunicación.....	338
6.3.4 Salud.....	345
6.3.5 Agua y saneamiento público.....	354
6.3.6 Educación.....	358
6.3.7 Promoción del tejido económico comunitaria: agricultura y ganadería.....	361
6.4 El componente militar del PRT español.....	370
6.5 La cooperación multilateral de España en Afganistán. Compromiso con los organismos internacionales implicados en la reconstrucción del país.....	376
 CAPÍTULO VII: Conclusiones.....	 381
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS.....	400

AGRADECIMIENTOS

Ésta tesis doctoral nunca podría haber finalizado sin el esfuerzo y dirección de la profesora Paloma González Gómez del Miño. Es a ella a quién quiero dirigir mi primer agradecimiento, porque sin sus consejos, paciencia y buena disposición esta causa probablemente hubiera sido abandonada. Ella fue quién me aconsejó iniciar la aventura de hacer una tesis doctoral. Recuerdo sus palabras, hace más de cuatro años, en las que afirmaba que el futuro próximo de las agendas internacionales estaría muy ligado a la región de los *istan*. Seguí su recomendación y decidí inmiscuirme en este apasionante proyecto.

Asimismo, extender este agradecimiento a todo el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, en especial a Mariano Velasco Quintana, porque siempre ha estado en el momento de necesitar una ayuda, un consejo o responder a una de esas preguntas que todos los que escribimos una tesis doctoral nos surge y no podemos solventar. Ahí estaba Mariano para resolverla.

Seguidamente, quiero agradecer la disponibilidad prestada por los responsables y compañeros de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que siempre me han prestado su colaboración, en especial al que fue coordinador general de la cooperación española en Afganistán, Pablo Yuste, que abrió mis ojos ante la realidad del país y sus buenos consejos cuando nos encontrábamos en la remota provincia de Badghis. Él siempre se ha mostrado abierto a mis consultas, preguntas, consejos, charlas interminables sobre Afganistán. Puedo decir con orgullo que una parte de esta tesis doctoral se la debo a él.

En último lugar, y no por ello menos importante, quiero agradecer el apoyo recibido por amigos y familia, en especial a Luisa que ha tenido que sufrir todos estos años mis altibajos y momentos en los que veía la luz del túnel pero no terminaba de acabar el camino. Sin su paciencia y apoyo me hubiera

resultado muy complejo acabar esta tesis doctoral. A Ester por su enorme apoyo en la edición del texto. A Juanjo que siempre ha estado cuando se le necesita, sobre todo para tener esos momentos necesarios de distracción y divertimento. Y al resto de amigos.

Pero sobre todo, quiero agradecer a mi hermana Mercedes, mi sobrino David y a mi madre, muy recientemente fallecida, el esfuerzo que han hecho porque consiga ver y pasar la famosa luz del túnel, no solamente para ser doctor, si no también, el esfuerzo que mi madre ha hecho por sacarnos adelante. Supongo que todas las madres lo hacen, pero sin duda, la mía ha luchado contra todos los obstáculos que la vida le ha puesto en el camino con el único fin de que sus hijos sean felices. Sin duda esta tesis se la dedico en primer lugar a ella, Mercedes.

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AACA	Afghanistan Assistance Coordination Authority
ACBAR	Agency Coordinating Body for Afghan Relief
ACSF	Afghan Civil Society Forum
ADB	Banco Asiático de Desarrollo
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AI	Amnistía Internacional
AIAF	Afghanistan Interim Authority Fund
AIMS	Afghanistan Information Management System
ANA	Ejército Nacional Afgano
ANBP	Afghanistan New Beginnings Program
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
ANP	Policía Nacional Afgana
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APB	Afghanistan Programming Body
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
ASG	Afghan Support Group
BM	Banco Mundial
CAAEU	Cooperación con África, Asia y Europa Oriental
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CFC	Civil-Military Fusion Centre
CDC	Comité de Desarrollo Comunitario
CEAR	Comisión española de Ayuda al Refugiado
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIMIC	Cooperación Cívico Militar
CLJ	Loya Jirga Constitucional
CNTF	Counter Narcotics Trust Fund
CPA	Planificación y Actuación Coordinadas
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
CSO	Centro de Estadística de Afganistán
DAD	Donor Assistance Database
DDR	Desmovilización, Desarme y Reintegración
DEP	Documento Estrategia País
DFID	Agencia de Cooperación Británica
DIAG	Disbandment of Illegal Armed Groups

DMIS	Disaster Management Information System
ECP	Escola de Cooperacio per la Pau
EE.UU.	Estados Unidos
EUPOL	Misión de la Unión Europea de apoyo a la Policía Afgana
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FATA	Áreas Tribales de Administración Federal
FF.AA.	Fuerzas Armadas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSB	Base de Apoyo Avanzado
GOA	Goberment of Afghanistan
GST	Equipos de Apoyo a la Gobernación
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación
HRW	Human Right Watch
IARCSC	Comisión Independiente de Reforma Administrativa y la Comisión de Administración Pública
ICG	International Crisis Group
IDH	Indicador de Desarrollo Humano
IPACS	Initiative to Promote Afghan Civil Society
ISAF	Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad
ITAP	Immediate and Transitional Assistance Program for the Afghan People
JCC	Jefe del Contingente Civil
JCMB	Mecanismo Conjunto de Coordinación y Seguimiento del Afghanistan Compact
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
LOFTA	Fondo Fiduciario de la Ley y el Orden para el Afganistán
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAIL	Ministerio de Agricultura de Afganistán
MPDL	Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad
MRRD	Ministerio de Reconstrucción Rural y Desarrollo en Afganistán
MSF	Médicos Sin Fronteras
NABDP	National Area Based Development Programme
NDF	Marco de Desarrollo Nacional
NN.UU.	Naciones Unidas
NSP	National Solidary Programme
NWFP	North West Frontery Province
OAA	Oficina de Asuntos Administrativos
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para de Coordinación para Asuntos Humanitarios

ODCE	Organización para el Desarrollo y la Cooperación en Europa
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEF	Operación Libertad Duradera
OMLT	Operacional Mentoring and Liaison Team
ONG	Organización No Gubernamental
OPLAN	Plan de Operaciones de ISAF
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Plan de Atención Especial
PDC	Programa de Desarrollo Comunitario
PDP	Programas de Desarrollo Provincial
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POLAD	Policy Advisor
PRT	Provincial Reconstruction Team
PTS	Programa de Fortalecimiento de la Paz
QIP	Proyectos de Impacto Rápido
SSR	Reformas del Sector de Seguridad
TAPA	Transitional Assistance Programme for Afghanistan
TIKA	Agencia de Cooperación al Desarrollo de Turquía
UE	Unión Europea
UMD	Unidad Móvil de Desarme
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNCAC	Convención de las NN.UU. contra la Corrupción
UNED	Universidad Nacional de Estudios a Distancia
UNICEF	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Infancia
UNOPS	United Nations Office for Project Services
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

CAPÍTULO I. Introducción

1.1 Justificación del objeto de estudio

Al haber reflexionado sobre mis condicionamientos internos respecto al tema elegido ha sido posible acotar la temática de manera rigurosa. La ciencia política, relaciones internacionales, historia, Derecho Internacional Público, economía y cooperación al desarrollo han sido las disciplinas que a nuestro parecer resultaban más importantes y suficientes con el fin de alcanzar el rigor científico deseado¹.

Cuando se aborda un fenómeno tan complejo y dinámico como el de la estabilización de un Estado posconflicto, en el que concurren aspectos históricos, territoriales, geoestratégicos, sociológicos, políticos, económicos y culturales, además de las inevitables distorsiones que ejercen los estereotipos constantemente difundidos por otros actores, no siempre desinteresados y objetivos en sus informaciones, suelen desencadenarse interminables debates en los que las pasiones y la parcialidad, cuando no la intolerancia, suelen sustituir al análisis racional, riguroso y fundado en el empleo de una metodología científica².

Con el fin de abordar con vehemencia científica esta investigación, nos hemos decantado por el análisis **sistémico** porque creemos que es el más conveniente para el estudio de la materia. Las circunstancias de Afganistán, así como sus condicionantes políticos, geográficos y sociales son de suma importancia para poder llegar a refutar o defender la hipótesis planteada. Al mismo tiempo, el estudio de la cooperación al desarrollo se enmarca en las

¹ Una de las problemáticas tradicionales de las relaciones internacionales ha sido la gran variedad de variables que actúan en los acontecimientos internacionales, por lo que resulta una ciencia de carácter multidisciplinar. Por ello resulta necesario en aras del rigor científico limitar la perspectiva utilizadas en la investigación.

² Véase CALDUCH CERVERA, Rafael, *Nacionalismos y minorías en Europa*, Conferencia pronunciada en el Curso de Verano, *La Nueva Europa en los albores del siglo XXI. Conflictos, cooperación, retos y desafíos*, celebrado en Palencia, julio 1998.

reglas de las relaciones internacionales y de sus actores, siendo un campo muy general de estudio. Por ello, evaluamos todas aquellas características desde una perspectiva **multidisciplinar** con el objetivo de conseguir el máximo rigor en la investigación.

La aplicación de un nuevo modelo para estabilizar estos territorios es el principal motivo de estudio de esta tesis doctoral centrándonos en el caso de Afganistán, donde se está llevando a la práctica un modelo que tiene como objetivo la seguridad y el desarrollo del Estado con el fin de que disminuya su vulnerabilidad. Los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT en sus siglas en inglés) tratan esta cuestión y tienen como reto la reconstrucción física y política de Afganistán. Pero ¿por qué Afganistán? Este país representa un espacio regional clave, tanto en el ámbito de Asia Central, como para el resto de las relaciones internacionales³. Este país asiático es un actor trascendental por ser puente de salida de las principales reservas de gas del mundo⁴, aún por explotar, procedentes de las ex repúblicas soviéticas. Asimismo, el creciente cultivo de opio y adormidera para la elaboración de la heroína es un elemento importante a tener en cuenta en la situación actual del país. Además, Afganistán encarna la herencia de un modelo anquilosado, pero a su vez, comparte elementos de una nueva etapa en la sociedad internacional contemporánea.

Desde el fin de la guerra fría se están produciendo diversos cambios en la sociedad internacional derivados de aparición de nuevos actores y del cambio experimentado por otros. Fruto de esta evolución surgen nuevos problemas que las respuestas clásicas no están sabiendo solventar. Uno de los principales

³ Véase BRZEZINSKI, Zbigniew, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 1998.

⁴ Véase QUINTANA PALI, Santiago, *Afganistán, encrucijada estratégica del Asia Central*, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1986; CHASE, Robert, KENEDY, Paul, y HILL, Emily, *The pivotal States: A New Framework for US Policy in Developing World*, W. Nation and Co. New York, 1999; DUPREE, Louis, *Afghanistan*, Princenton University Press, Princenton, 1980; ETIENNE, Gilbert, *Imprevisible Afganistán*, Bellaterra, Barcelona, 2002.

cambios lo encontramos en la situación de ciertos Estados que están sumergidos en la inestabilidad e ineficacia siendo además, territorios donde se cobijan redes internacionales de enfrentamiento con el poder establecido, utilizando nuevos métodos de actuación a los que los Estados-Nación clásicos no encuentran solución. Estos Estados se les han denominado **Estados frágiles** o **fallidos**.

Dos elementos claves en esta nueva concepción de sociedad, **seguridad** y **desarrollo**, representan una nueva dinámica de intervención. Sin seguridad, no se puede asegurar el desarrollo; sin desarrollo no se establece un marco de estabilidad. Consecuentemente, la situación de Afganistán es compleja desde una perspectiva de cooperación, siendo pionero de un nuevo modelo de desarrollo y reconstrucción en un contexto en el que las funciones son asumidas complementariamente por civiles y militares.

Ante esta nueva coyuntura, varios son los elementos que debemos estudiar en profundidad para comprender cual va a ser la evolución, no solamente de Afganistán, sino de los actores implicados en este proceso, y de cómo éstos asumen el reto de reconstruir un país y pacificar una región de importancia absoluta para la estabilidad económica, política y militar internacional. Así, EE.UU. y sus aliados pretenden establecer su influencia en un entorno hasta ahora inexplorado debido al influjo soviético en la región. Ante esta nueva situación la OTAN⁵ ha asumido un nuevo papel en el desarrollo y la reconstrucción de países posconflicto como uno de sus principales objetivos.

⁵ Véase CALDUCH CERVERA, Rafael, *Europa y el futuro de la seguridad*, Safe Democracy Foundation, Foro para una democracia segura, en, <http://spanish.safe-democracy.org/2009/05/04/europa-y-el-futuro-de-la-seguridad/> [Consulta: 10/2009]; HERNÁNDEZ HOLGADO, Fernando, *Historia de la OTAN. De la guerra fría al Intervencionismo humanitario*, La Catarata, Madrid, 2000; SÁNCHEZ PEREIRA, Antonio, *Geopolítica de la expansión de la OTAN*, Plaza y Valdés, México, 2004; CARACUEL RAYA, María Angustias, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, Tecnos, Madrid, 2004; INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *El concepto estratégico de la OTAN*:

Por tanto, con la actual sociedad internacional finalizada la guerra fría, los conceptos **seguridad** y **desarrollo** comparte un objetivo común. Ante esta nueva perspectiva, las Fuerzas Armadas (FF.AA.) adoptan un papel importante en las reconstrucciones posconflictos, hecho que anteriormente estaba reservado a las organizaciones humanitarias. El componente militar adopta funciones que no había ejercido hasta ahora, suponiendo un reparto de tareas en situaciones como la de Afganistán. Por otro lado, la cooperación internacional es un mecanismo que tiene dos objetivos prioritarios: reducir las desigualdades existentes entre países; y ser un brazo extensible de la política exterior de los países ricos con el fin de generar sus propios beneficios.

Desde la salida de las tropas soviéticas hasta la actualidad, Afganistán ha entrado en una espiral de anarquía y violencia permanente que han convertido al territorio en un espacio geográfico donde no existe una legalidad común dirigida a la todos los estratos de la sociedad, donde las necesidades básicas no pueden ser cubiertas por las instituciones públicas y donde factores como la elevada producción de opiáceos y el creciente tráfico de armas dificultan la estabilidad del país. Actualmente, Afganistán atraviesa una de las etapas más complicadas desde la caída del régimen talibán a finales de 2001. La inseguridad en el sur y este del país se ha extendido a Kabul y otras zonas consideradas hasta hace poco estables, como la región oeste donde se encuentran desplegadas las tropas y cooperantes españoles. Además, la ausencia de legitimidad de las instituciones oficiales es un lastre para la estabilidad del país.

Occidente no está interesado en tener un territorio anárquico en Asia Central, debido a que esta situación podría incidir en el deterioro de la

un punto de vista español, Ministerio de Defensa, Centro de Publicaciones, Madrid, 2000; MINISTERIO DE DEFENSA, *El futuro de la OTAN después de Riga*, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 2006; COLLON, Michael, *Monopoly: la OTAN a la conquista del mundo*, Hondarribia (Guipúzcoa), 2000.

seguridad internacional. Asimismo, dado que unos indicadores exigüos de desarrollo pueden transgredir directamente en un deterioro de la seguridad, entendemos que debe producirse un esfuerzo en este campo con el fin de optimizar los indicadores de bienestar y mejorar la seguridad nacional y, por ende, la internacional. Afganistán está enclavado en las rutas que dan salidas a las grandes reservas del gas del mundo convirtiendo al país en paso obligado de los recursos naturales hacia el sur asiático y Europa.

Este deterioro de la seguridad se une a una creciente frustración de la población afgana que comprueba como, transcurridos más de ocho años, el gran desembolso de medios económicos por parte de la comunidad internacional no se ha traducido en una mejora sustancial de sus condiciones de vida. La corrupción de las distintas administraciones y la parálisis del Gobierno han incrementado el descontento popular, y las distintas facciones y *señores de la guerra* siguen disputándose cargos y parcelas de poder, obligando en varias ocasiones a la Presidencia a ceder a sus deseos.

La celebración de elecciones legislativas y provinciales, junto a la constitución del nuevo Parlamento en 2005 puso término, oficialmente, al conocido como **Proceso de Bonn** iniciado en diciembre de 2001. La **Conferencia de Donantes de Londres** y el **Pacto de Afganistán** de 2006 inauguraron una nueva etapa, caracterizada por un enfoque integral de la estabilización y reconstrucción del país primando no solo los aspectos de seguridad, sino también de buen gobierno, de Estado de Derecho, de desarrollo y de lucha contra los narcóticos. La progresiva “**afganización**” del proceso, la importancia de la dimensión regional y un papel más relevante de Naciones Unidas en la coordinación de los esfuerzos internacionales son otros de los factores esenciales en esta fase.

En cuanto al papel que España esta jugando en el proceso de reconstrucción de Afganistán, establecemos dos justificaciones principales. En primer lugar, España, como potencia media occidental, se encuentra integrada en los organismos internacionales comprometidos con este país asiático

(Naciones Unidas, OTAN y Unión Europea) por lo que, de alguna manera, está obligada a participar en este tipo de actuaciones. En segundo lugar, dentro de las prioridades que marca el Plan Director de la Cooperación Española, Afganistán se encuentra en un lugar destacado dentro de la categoría de Atención Focalizada o Grupo B.

Asimismo, la decisión del Gobierno de España de retirar las tropas de Irak, desencadenó una desaprobación de los Estados Unidos, derivando en un mayor compromiso de nuestro país en Afganistán. De esta manera, España asumió el control de una de las provincias de la región oeste del país, Badghis, donde se focalizan los trabajos de seguridad y reconstrucción del componente español. Además, nuestro país dio respuesta a las presiones surgidas en Naciones Unidas y en la OTAN para que se hiciera responsable de reducir los indicadores de inseguridad y de subdesarrollo en los que se encuentra sumergida la población de la citada provincia.

Desde una perspectiva realista, los intereses que España puede obtener de su actuación en este país asiático están aún por evaluar. Actualmente, nuestro país cumple el mandato derivado de sus compromisos en las Conferencias Internacionales para la Reconstrucción de Afganistán, así como los adquiridos en los foros de los organismos internacionales a los que pertenece, fundamentalmente actuando bajo el paraguas jurídico que proporciona las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Además, la política exterior de España ha de ser acorde con el lugar que ocupa, reflejándose en mayores compromisos en cuanto a los temas prioritarios de la agenda mundial⁶. Uno de estos temas es actualmente Afganistán. Por ello, nuestro país ha de mantener un papel relevante en el

⁶ Véase CALDUCH CERVERA, Rafael, *Política Exterior y de Seguridad de España en 2003*, Anuario Internacional CIDOB 2003, Barcelona, 2004, pp. 25-36; PIQUÉ, Josep, *"España en el mundo: la modernización del servicio exterior"*, Conferencia del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores en la Escuela Diplomática, 13 junio 2001.

proceso de reconstrucción del país asiático, como miembro activo de la Unión Europea, la OTAN y las Naciones Unidas. Asimismo, el aumento de la presencia de nuestro país en Afganistán como consecuencia de la decisión del Gobierno de Rodríguez ZAPATERO de retirar las fuerzas militares de Irak, han marcado un giro de la política exterior española, sobre todo en las intervenciones posconflicto.

Sin embargo, en un mundo cada vez más interrelacionado, el multilateralismo se ha convertido en una característica de la actual sociedad internacional. En este sentido, España comparte las amenazas derivadas de la situación de espacios geográficos debilitados institucionalmente: terrorismo, narcotráfico, conflictos internos, etc. Por ello, España siente la obligación de participar en todos aquellos lugares donde la inestabilidad puede ser foco de futuros problemas para la sociedad civil.

1.2 Delimitación del tema. Principales actores en el proceso

Las razones anteriormente expuestas justifican esta tesis doctoral, que pretende analizar la eficacia de un nuevo modelo de cooperación cívico-militar en el marco de los Estados posconflicto, donde ambos contingentes, civil y militar, tienen un objetivo común pero que, al mismo tiempo, utilizan medios diferentes para garantizar la seguridad y el desarrollo económico de un país como Afganistán. Nuestro trabajo de investigación pretende incidir en un nuevo enfoque de las relaciones internacionales, donde la geoestrategia regresa al primer plano de la política de las grandes potencias y donde la seguridad y el desarrollo se encuentran interrelacionados. Este momento de las relaciones internacionales posteriores a la guerra fría, responde a una perspectiva de análisis del conflicto, en el cual, los elementos civiles adquieren un mayor protagonismo que en etapas anteriores.

La importancia que representa el desarrollo de esta investigación no solo se enfoca hacia un nuevo modelo de cooperación internacional, sino que por el contrario, dicha importancia recae en el estudio de las características de este nuevo modelo de intervención que trasciende más allá de sus propios actores. En estos últimos años, donde el mundo se ha reconfigurado, así como se ha transformado la agenda internacional, la estabilidad de los Estados frágiles es vital para la seguridad internacional. Al analizar un modelo de cooperación cívico-militar, como el que se está practicando en Afganistán, estamos examinando un modelo que puede ser implantado en situaciones similares.

En segundo lugar, una motivación muy importante para el desarrollo de este trabajo ha sido la carencia de estudios empíricos en este campo, y en concreto Afganistán, principalmente enfocados en un nuevo modelo de intervención. Sin embargo, esta falta de bibliografía científica ha supuesto una complicación añadida para la realización de esta investigación, superada con diversas visitas al Equipo de Reconstrucción Provincial de Qala i Naw, en la provincia de Badghis, entrevistas con los responsables de la mayoría de PRT de Afganistán y con enlaces permanentes con los miembros de la cooperación española y del Ministerio de Defensa en este país, así como la realización de estudios de campo con la población local y responsables políticos del Gobierno de Afganistán.

1.2.1 Afganistán

Afganistán es uno de los países más pobres y menos desarrollados del mundo, con una población aproximada de 30 millones de habitantes. El crecimiento económico de Afganistán ha sido alto desde la caída del régimen talibán. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha estimado que su crecimiento en 2002/03, 2003/04, y 2004/05 ha sido del 28,6%, 15,7% y 8%, respectivamente. El Banco Asiático de Desarrollo (ADB en sus siglas en inglés), igualmente, estima que si mejora la situación de seguridad, la

contribución de donantes continuará y si el Gobierno mantiene sus compromisos económicos, la economía afgana podría crecer entorno al 15% durante los próximos tres años. Se precisarían doce años de crecimiento anual continuo del 12% para alcanzar los 500 dólares de renta *per capita*.

La economía afgana está dominada por la agricultura, que contribuye tradicionalmente con más del 50% de su PIB y emplea al 80% de su población activa, aunque su productividad ha estado siempre muy por debajo de su potencialidad. Asimismo, se estima que las reservas de gas natural del país son muy importantes alcanzando los 120.000 millones de metros cúbicos aún por explotar. Tras décadas de forzada emigración política, la población afgana continúa saliendo masivamente de su país esta vez por razones económicas. La población afgana en Pakistán supera los tres millones, dos terceras partes de los cuales son refugiados económicos, cifra que es la misma que a comienzos de 2002, a pesar del retorno a Afganistán desde esa fecha de casi dos millones y medio de refugiados.

La celebración de Conferencias de Donantes desde la caída del régimen talibán ha supuesto un punto de inflexión en la evolución del país, sobre todo en lo que a ingresos económicos se refiere. Sin embargo, esta inyección no ha supuesto un cambio en la situación de seguridad. Desde el conocido como proceso de Bonn (2001), hasta la última Conferencia celebrada en La Haya (2009), el compromiso político de los Estados se ha centrado en impulsar la mejora del sector de la seguridad y del proceso de reconstrucción.

La celebración de la Conferencia Internacional de Donantes de Tokio, en enero de 2002, sirvió para garantizar una asistencia económica a ese país para el período 2002-2005. Ante el fin de las donaciones prometidas, en la Conferencia de Berlín de abril de 2004 los donantes comprometieron 8.200 millones de dólares para el periodo 2004-2007, esto es, alrededor del 65% del presupuesto afgano en esos tres años. En la Conferencia Internacional de Londres (2006) el balance total de las contribuciones anunciadas superó los 10.000 millones de dólares, en París (2008) la cantidad ascendió a 21.000

millones de euros adicionales y, por último, en La Haya (2009) el compromiso para los años 2011 y 2012 es de 10.500 millones de euros.

Ante estas realidades, se abre camino la alternativa de establecer un compromiso político con la insurgencia que permita la estabilización del país a cambio de una participación en las estructuras políticas y de gobierno. Se dan por seguro, la existencia de contactos entre el Gobierno y distintos elementos de la insurgencia sin que hasta la fecha se pueda valorar su alcance. Con la celebración de elecciones de 2009, no existe de momento, ni una estrategia clara por parte del presidente KARZAI al respecto, ni una unidad en su entorno que centralice esos esfuerzos y asegure un enfoque único en el trato con la insurgencia.

La comunidad internacional se ha ido acomodando a estos contactos, apoyando aquellas iniciativas de reconciliación nacional con sectores que renuncien a la violencia, acepten la constitución afgana y no pertenezcan a redes terroristas, excluyéndose el núcleo duro talibán. El Gobierno afgano tiene en marcha un Programa de Fortalecimiento de la Paz (PTS) dirigido a la reintegración de mandos intermedios e inferiores, talibanes y de Hezb-i-Islami que ha conseguido reconducir hacia la legalidad hasta 7.000 individuos. Controvertida fue la aprobación parlamentaria en enero de 2007 a iniciativa de líderes *muyahidin*, del proyecto de “*Ley de Reconciliación Nacional*” garantizando la inmunidad penal a grupos políticos y armados por actos cometidos en las tres últimas décadas. Salva la posibilidad de que las víctimas actúen legalmente contra los presuntos autores de crímenes, si bien la carga de la prueba corresponde a ellas y no al Ministerio Fiscal.

Afganistán es dueño de su futuro y le corresponde tomar complejas decisiones con el objetivo de cumplir con los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional y su población. Los altísimos niveles de corrupción y la participación en la vida política de destacados *señores de la guerra* son las principales piedras angulares donde deben centrarse sus políticas para poder ir caminando hacia la construcción de un Estado estable y eficaz. En todo el

proceso de reconstrucción física y política, el Gobierno de Afganistán juega un importantísimo papel, ya que son ellos quienes tienen que liderar el proceso, asumir sus responsabilidades y garantizar la afganización con el fin de que los avances tenga el grado de sostenibilidad necesario. Asimismo, la comunidad internacional debe responder a las expectativas, haciendo de la mano con el Gobierno afgano para conseguir la ansiada estabilidad de la región.

1.2.2 Las Naciones Unidas

Los ataques terroristas del 11 de septiembre nos han afectado a todos de una u otra manera. ¿Cuál es el papel de Naciones Unidas en esta coyuntura tan crítica? Múltiple y situado en cuatro grandes planos: el normativo, el político, el humanitario y el de desarrollo. El primer plano se refiere a los acuerdos internacionales para erradicar el terrorismo. El mismo día 11 de septiembre, el Secretario General Kofi Annan y el Consejo de Seguridad emitieron declaraciones condenando inequívocamente los ataques a la Torres Gemelas y al Pentágono. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad adoptaron importantes resoluciones, calificando los actos como amenazas para la paz y la seguridad internacional. Inmediatamente, el Consejo emitió una segunda resolución, mucho más específica, que impone obligaciones tajantes para los Estados miembros respecto a la erradicación del financiamiento a las organizaciones terroristas y a la cooperación en las investigaciones criminales⁷. Estas resoluciones son tienen su importancia, no sólo por el mensaje que envían, sino porque proveen las herramientas políticas para actuar en el nivel nacional e internacional.

⁷ MAURÁS PÉREZ, Marta, *Las Naciones Unidas y el Terrorismo*, Centro de Información Sala de Prensa, Naciones Unidas, México, 20.04.2006, en <http://www.cinu.org.mx/prensa/opeds/opedterrorismo.htm> [Consulta: 9/2009]

Desde el principio del conflicto, las Naciones Unidas han estado comprometidas con la situación de Afganistán. Además de las numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad, se creó la *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) de conformidad con la resolución 1401 (2002) del Consejo de Seguridad por un período inicial de 12 meses y ampliada por la resolución 1383 (2003). UNAMA es una misión de las Naciones Unidas, que está dirigida y apoyada por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Consta de un personal aproximado de 1.000 funcionarios, que en su mayoría (cerca del 80%) esta compuesto de nacionales afganos. Su oficina principal esta localizada en Kabul y cuenta con ocho oficinas regionales plenamente integradas y nueve oficinas provinciales. También tiene dos oficinas de enlace en Islamabad y Teherán. La misión está dirigida por el Sr. Kai EIDE, de Noruega, Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas, Sr. Ban KI-MOON.

El papel de UNAMA es fundamentalmente, dotar de legalidad jurídica a la actuación de la comunidad internacional en Afganistán, respaldar los procesos electorales, luchar contra la violencia indiscriminada de violación sistemática de derechos humanos, controlar el flujo de refugiados, proporcionar ayuda humanitaria y gestionar los fondos fiduciarios para la reconstrucción política y física del país. Además de estas funciones se encontraban las de apoyar las estructuras de la Autoridad Interina y la implementación del proceso estipulado en los Acuerdos de Bonn (2001), reforzar la capacidad afgana con la menor presencia internacional y la mayor presencia afgana posible, coordinación a las autoridades afganas y otros actores locales con el fin de asegurar que las prioridades afganas dirigirán los esfuerzos de la rehabilitación.

Una vez establecida, el principal reto de UNAMA fue trabajar con el Gobierno afgano, las agencias internacionales y nacionales para restablecer los principios y practicas de la sinergia entre agencias y la integración. Es una misión de apoyo más que de asistencia directa. La lógica del Acuerdo de Bonn sugiere que la protección de los afganos es una responsabilidad de los

afganos. El bajo perfil de derechos humanos y género de la misión se granjeó las críticas de los grupos de derechos humanos. A mediados del 2003 la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA en sus siglas en inglés) y UNAMA finalizaron un acuerdo por el que OCHA transfería la autoridad de gestión directa de los recursos del *Afghanistan Emergency Trust Fund* a la UNAMA.

Sin embargo, muchas son las opiniones que se están levantando para dar más protagonismo a las Naciones Unidas en todo el proceso. Además de los Estados miembros, el Consejo de Seguridad de la ONU se manifestó a favor de reforzar el papel de UNAMA para asistir mejor a la población en la reconstrucción del país y de sus propias vidas.

1.2.3 La OTAN

En la Conferencia Internacional de Londres sobre Afganistán (2006) se lanzó una nueva fase de apoyo internacional a este país, no sólo para consolidar el progreso ya alcanzado, sino para dar a la población afgana y a sus líderes políticos, mayores responsabilidades en el futuro de su país. Desde 2003, la Alianza Atlántica ha estado al mando de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) de las Naciones Unidas. Pronto expandieron sus operaciones al sur de Afganistán para contribuir a la estabilidad de la zona y ayudar al Gobierno afgano a extender su autoridad. A partir de 2005, los Equipos de Reconstrucción Provincial de la OTAN, compuestos por militares y civiles, empezaron a trabajar en las provincias afganas.

La ISAF no es la única presencia militar en Afganistán. La principal coalición norteamericana, “Operación Libertad Duradera” (que incluye a otros Estados miembros de la OTAN), ha estado haciendo frente a los talibanes y los grupos de Al Qaida desde 2001. La misión de la OTAN es claramente distinta

y, teniendo esto en cuenta, los aliados han acordado hacer lo necesario para asegurar que las dos misiones no se interfieran entre sí. Todos los aliados de la OTAN saben perfectamente que hay auténticos desafíos en cuestiones de seguridad en toda la región y que la violencia se ha ido intensificando recientemente. Estas fuerzas deben afrontar esos desafíos. Los militares de la OTAN tienen las reglas de uso de la fuerza y el equipo necesario para hacer frente a cualquier eventual peligro que pueda correr su misión.

Desde el principio, la presencia operativa de la OTAN en Afganistán se ha complementado con diferentes tipos de asistencia técnica y asesoramiento. Este plan responde al requerimiento del presidente KARZAI para desarrollar un marco para las relaciones con la Organización Atlántica a largo plazo, que se concentra en actividades para apoyar a las autoridades afganas en el desarrollo de unas fuerzas de seguridad controladas de una manera transparente, democrática y efectiva, que puedan brindar seguridad al país.

Actualmente, está en juego el prestigio de la OTAN y el de su capacitación para afrontar los nuevos retos de la sociedad internacional, pero el futuro pasa, en primer lugar, por el compromiso de sus miembros. En este sentido, Afganistán juega un papel esencial en el prestigio de la OTAN porque es en este teatro de operaciones donde se va a calibrar la efectividad de una organización que se está adaptando a las nuevas amenazas de la sociedad internacional.

1.2.4 Estados Unidos

Tras la caída del bloque soviético y los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos ha mirado hacia Asia Central como punto estratégico para intensificar su presencia en el continente asiático. Como afirma Zbigniew BRZEZINSKI *“durante casi toda la historia de los asuntos internacionales, el*

*control del territorio constituyó el foco de los conflictos políticos*⁸. Realizando una reflexión sobre la importancia estratégica de Afganistán en el tablero mundial, hallamos numerosas causas, por las cuales, éste país representa una pieza clave en la partida mundial. Tradicionalmente, la región euroasiática ha sido trascendental para el control de las potencias del momento. Harold MCKINDER inicio la discusión a principios del siglo XX con unos conceptos sucesivos sobre lo que él llamó el “área pivote” euroasiática, vital para la obtención del dominio continental.

Al finalizar la guerra fría y con la desmembración de la Unión Soviética, EE.UU. volvió sus ojos hacia una inmensa área de la masa euroasiática comprendida entre el este de Europa y China. Los expertos empezaron a resaltar las reminiscencias del *Great Game* (Gran Juego) entre el Imperio británico y la Rusia de los zares, ya que EE.UU. empezaba a introducirse en una zona hasta entonces vetada por ser territorio soviético, pero que comenzaba a adquirir importancia desde varios puntos de vista, tanto geoestratégico como político y económico, y posteriormente como un frente principal de operaciones en la *Guerra Global al Terror*. Así, esta área se convierte en objeto de la política estratégica de EE.UU., posterior a la guerra fría utilizando dos mecanismos básicos para la zona: la expansión de los instrumentos de cooperación de la OTAN y la búsqueda de fuentes energéticas alternativas, sobre todo en referencia a la zona del Cáucaso y Asia Central⁹.

La situación de Irak, las operaciones en Afganistán, la necesidad de soluciones diferentes para el área del Cáucaso y Asia Central, la alianza estratégica con India desde los acuerdos de Dehli de 2005 y la progresiva reafirmación de la Organización de Cooperación de Shangai de la mano de China y Rusia, llevó a la Administración BUSH en 2005 a crear un enfoque

⁸ BRZEZINSKI, Zbigniew, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 1998, p. 45.

⁹ GARCÍA CANTALAPIEDRA, David, *Estados Unidos, la OTAN y la necesidad de una nueva estrategia trasatlántica en el “Gran Asia Central”*, Real Instituto Elcano, ARI Nº 31/2008, 19 de marzo de 2008, p. 1.

específico para esta zona, bajo el concepto de “Gran Asia Central”. Esta política tiene como objetivo prioritario la estabilización de Afganistán, mediante no solo la acción de ISAF-OTAN, sino también integrando el país económicamente con sus vecinos y favoreciendo las relaciones entre Asia Central y el sur de Asia, uniendo ambas áreas¹⁰.

Debemos tener en cuenta que la geopolítica se ha desplazado desde la dimensión regional a la global, considerando que la preponderancia, sobre todo, del continente euroasiático es la base central de la primacía global. Siguiendo con la argumentación de BRZEZINSKI, los pivotes geopolíticos son los Estados cuya importancia se deriva, no de su poder y de sus motivaciones, sino, más bien, de su situación geográfica sensible y de las consecuencias que su condición de potencial vulnerabilidad provoca en el comportamiento de los “jugadores geoestratégicos”¹¹. Consecuentemente, Afganistán representa un pivote geopolítico euroasiático clave de la posguerra fría, por lo tanto, un aspecto crucial para la geoestrategia global estadounidense.

Siendo Afganistán una pieza clave, no debemos perder la perspectiva e identificar que también es un pivote esencial para el resto de potencias occidentales. Una estrategia global para el Asia Central tiene que basarse también, en el reconocimiento de los límites del poder efectivo de los EE.UU. y de que este sea desgastado por el tiempo. Así, una intervención conjunta, aporta un menor deterioro estadounidense, pero sin restar sus zonas de influencia.

Las potencialidades del país, no pasan por una acumulación de materias primas o de recursos naturales pero, su situación geográfica le convierte en un puente que da acceso a las reservas de gas más importantes del mundo. No hay nada en Afganistán (a excepción de los opiáceos), hasta la fecha, que no se pueda comprar ni vender, y el desarrollo económico y político del país es

¹⁰ *Op. cit.*, BRZEZINSKI, p. 2.

¹¹ *Ibidem*, p. 200.

irrelevante para la coalición internacional. Sin embargo, el espacio que representa, permite proyectar una influencia contraria a las tendencias del país e impulsar un movimiento afín a los ideales occidentales, de manera que el espacio vacío se cubra otorgando intereses para, principalmente, su principal impulsor, los EE.UU.

Por otro lado, EE.UU. asume la responsabilidad de mejorar la seguridad de Afganistán. Conjuntamente con ISAF, la Operación Libertad Duradera (OEF) tiene como objetivo central eliminar los focos terroristas del país, así como combatir a la insurgencia y formar al ejército afgano. Estados Unidos se había mostrado dispuesto a la desaparición de OEF sólo en caso de que ISAF incluyese entre sus objetivos centrales la destrucción de Al Qaeda y de otros grupos terroristas, así como el apoyo al Gobierno afgano para lograr la erradicación del opio¹². En esta línea, los objetivos de los Estados Unidos no se centraban en el desarrollo y en la reconstrucción de Afganistán, pilar fundamental del *Afghanistan Compact*, sino que su punto de mira se dirige a la eliminación de las redes terroristas que imperan en el país.

En un primer momento, la intervención militar liderada por EE.UU. y una coalición de Estados aliados, se realizó al margen de las Naciones Unidas y del propio Derecho Internacional Público. Una vez celebradas las primeras elecciones democráticas, Estados Unidos delegó parte de su protagonismo a favor de la ISAF-OTAN. Habiendo ya un respaldo jurídico, reflejado en las numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad, el papel de la comunidad internacional queda enmarcado en una serie de responsabilidades con Afganistán que abarca varios pilares, relacionados directamente con los consolidados en el Pacto por Afganistán:

- Seguridad
- Reconstrucción

¹² PERAL, Luis, *Afganistán: desafíos de la estabilidad y oportunidades del caos*, Centro Internacional de Toledo para la Paz, CIT Pax, Informe CIT paz nº. 2, diciembre 2006, p.8.

- Democracia y Estado de Derecho
- Desarrollo Económico y social
- La lucha contra los narcóticos

Sin embargo, varios acontecimientos han marcado un punto de inflexión en relación con la presencia de EE.UU. en Afganistán. En primer lugar, la Administración BUSH llegó a la conclusión de que estabilizar y reconstruir Afganistán ya no era su principal prioridad y, por el contrario, decidió apostar por cambiar el régimen político de Irak. En segundo lugar, la OTAN, encargada de garantizar la seguridad y la reconstrucción del país, presenta una débil implicación en el país asiático, si la comparamos con otras intervenciones de esta organización. Por último, la nueva Administración OBAMA pretende dar un giro estratégico apostando por los elementos civiles pero sin descuidar los militares, además de implicar a los países vecinos de Afganistán en la estabilización del país.

1.2.5 El papel regional

La situación regional es cada vez más inestable. Los cambios de gobierno en Pakistán, el papel ambiguo de Irán y la situación de “letargo” de Rusia que parece vigilar en la sombra, hacen más compleja la estabilidad de Afganistán.

Pakistán

Pakistán desempeña un papel central en el conflicto afgano. Su territorio es refugio y base logística, de reclutamiento y formación de combatientes talibanes, a pesar de los 85.000 efectivos que Islamabad dice tener desplegados a lo largo de los casi 2.500 km de frontera común. Uno de los momentos de mayor tensión entre ambos vecinos coincidió con las grandes ofensivas talibanes de 2006 y, en concreto, con los acuerdos alcanzados en las agencias tribales de Waziristán, por los que el ejército pakistaní cedió el control

de la seguridad en esos territorios a las fuerzas tribales locales con el objetivo de que éstas pusieran fin a las infiltraciones y ataques en territorio afgano. Kabul interpretó estos términos como una claudicación del Gobierno de Islamabad. Waziristan se ha convertido en una república talibán y centro de reclutamiento, logística y refugio para la infiltración en el este y sur de Afganistán y, a la larga, en plataforma de ataques extremistas contra el propio territorio pakistaní.

Otros factores que han contribuido a la tensión entre ambos vecinos fueron la intención de Islamabad de vallar tramos de su frontera común y de cerrar cuatro campos de refugiados afganos en su territorio con unas 250.000 personas. Ambas medidas están paralizadas de momento debido a la inestabilidad política pakistaní.

Con la Administración OBAMA y su decidido impulso hacia la estabilización de Afganistán, las relaciones entre los dos países han mejorado considerablemente. Pakistán está mostrando públicamente su intención de recuperar los territorios previamente cedidos y de establecer acuerdos comerciales con su vecino para apoyar el proceso de reconstrucción física y política de Afganistán. Asimismo, Pakistán está aprovechando la coyuntura para solicitar apoyo a la comunidad internacional en la reconstrucción y desarrollo de sus infraestructuras. Fruto de ello, ha sido la Conferencia celebrada en Tokio (abril de 2009) en el que los Estados donantes han comprometido 5.250 millones de dólares.

Irán

Irán, en términos generales, ha venido jugando desde 2001 un papel en constructivo y estabilizador en su área influencia en el oeste del país (provincias de Herat, Farah y Badghis principalmente). No obstante, su postura es ambivalente ya que al mismo tiempo, existe una creciente presencia iraní en Afganistán apoyando elementos talibanes en el sur con suministro de armas y vehículos. Para la Administración OBAMA, Irán cuenta con una posición

relevante en Afganistán. A modo de ejemplo, es la primera vez que los líderes de los dos países se han reunido para tratar la implicación iraní en Afganistán. El interés de Irán por un Afganistán estable viene motivado por múltiples factores – comerciales, étnicos, control del tránsito del opio, etc. – además de poseer fuertes lazos culturales con minorías del país afgano, en especial hazaras y tayikos, ésta última de origen persa.

India

India ve en Afganistán motivo para dar continuidad a su histórico enfrentamiento con Pakistán. El gobierno de KARZAI se ha decantado por estrechar fuertes brazos con Nueva Delhi con el fin de convertirlo en su gran aliado regional. En el fondo, India busca acorralar a Pakistán con presencia en el norte y sur de sus fronteras, además de fomentar el triángulo geopolítico Estados Unidos-Afganistán-India clave en una región como el Asia Central, marginando a Pakistán. .

Repúblicas ex soviéticas

El papel de las repúblicas ex soviéticas es fundamental desde la perspectiva económica. Actualmente, estos Estados (Turkmenistán, Tayikistán y Uzbekistán) no son partidarios de abrir pasos fronterizos con Afganistán por miedo a que resulten fáciles accesos para las redes de narcotráfico y de tráfico de armas. Asimismo, en las diversas conferencias regionales, Afganistán continua siendo un Estado que puede debilitar al resto aunque dicha cooperación regional es esencial para poder estabilizar el país y sentar las bases de un marco de entendimiento y crecimiento mutuo. Sin embargo, la porosidad de sus fronteras facilita la incursión de elementos radicales dentro del territorio afgano procedentes, en especial de Chechenia.

1.2.6 España

En la actualidad 820 efectivos militares españoles¹³ se encuentran repartidos entre Herat (500), el PRT de Qala e Naw (220), la base aérea de Manas (Kirguizistán) y el Cuartel General de ISAF en Kabul. El pasado 25 de septiembre de 2007 el Congreso de los Diputados autorizaba el envío de 52 efectivos militares que integran dos equipos operativos de asesoramiento y enlace (OMLT) de la OTAN con el fin de formar y equipar a dos batallones del Ejército afgano.

El coste humano del esfuerzo militar de España en Afganistán es muy elevado (85 militares muertos)¹⁴. España ha asumido el compromiso de contribuir a la reconstrucción y estabilización política de Afganistán mediante el apoyo a *International Security Assistance Force* (ISAF-OTAN), cuya principal manifestación fue la decisión de hacerse cargo desde mediados de 2005 del PRT de Qala-i-Now en la provincia noroccidental de Badghis y de la Base de Apoyo Avanzado de Herat.

La decisión de retirarse de Irak, tomada por el presidente Rodríguez ZAPATERO, supuso un punto de inflexión de nuestro país en Afganistán. Consecuencia de este hecho, fue la decisión de desplegar, con carácter permanente, un equipo civil que se encarga de los trabajos de reconstrucción y desarrollo en Badghis. En definitiva, España está asumiendo los compromisos adquiridos por los organismos a los que pertenece (OTAN y Naciones Unidas).

¹³ Datos de octubre de 2009.

¹⁴ En mayo de 2003 fallecieron 62 militares españoles en un accidente aéreo en Turquía. En agosto de 2005, fallecieron 17 militares, al caer un helicóptero en la provincia de Herat. El 8 de julio de 2006 un militar integrante de la fuerza de reacción rápida fallecía en la provincia de Farah. El 21 de febrero de 2007 fallecía otra militar integrante de la Base de Apoyo Avanzado (FSB) de Herat cerca de la localidad de Shindand, al sur de la provincia de Herat. Otro fallecido se produjo en accidente en la provincia de Badghis el 26 de mayo. Dos nuevos militares resultaron muertos en un ataque insurgente en la provincia de Farah el 24 de septiembre de 2008. En octubre de 2009 ha resultado muerto un cabo español en la provincia de Herat.

1.3 Hipótesis de la investigación

Para el desarrollo de esta tesis doctoral partimos de una hipótesis central: *el sistema de cooperación cívico militar que se está practicado en Afganistán después de la caída del régimen talibán, se basa en estabilizar el Estado a través de aumentar los indicadores de desarrollo de la población y en proporcionar un marco de seguridad estable. Se parte de que **a mayor desarrollo, mayor seguridad y viceversa**. Este es un instrumento eficaz para la reconstrucción física y política del país, así como para instaurar un sistema político democrático.*

La hipótesis anteriormente expuesta es el punto de partida de esta investigación que planteamos en un espectro amplio, que se puede dirigir en diferentes visiones según la perspectiva desde donde se analice, que puede ir desde la visión de los actores implicados en la reconstrucción hasta la visión del propio Gobierno de Afganistán. En este sentido, surgen otras hipótesis:

- a) desde la visión de los actores implicados, este modelo es óptimo no sólo para el contexto afgano, sino también para otras regiones del mundo que hayan sufrido las consecuencias de un conflicto y que se encuentren dentro de la categoría de *Estados frágiles*.
- b) desde la perspectiva afgana, el nuevo sistema democrático es eficaz a la hora de avanzar hacia la estabilidad del país y el crecimiento económico.

Desde un **análisis multidisciplinar** de las relaciones internacionales, Afganistán representa en la actualidad una situación heredada de la guerra fría pero con características de una nueva tipología de conflicto. En esta nueva fase, conceptos como **seguridad** y **desarrollo** tiende a unirse con el fin de conseguir un objetivo común: la estabilización de un Estado Frágil como el afgano. Desde esta perspectiva, se entiende que la reducción de vulnerabilidades de la población, aportará un aumento de los indicadores de seguridad y viceversa.

Para llegar a la refutación o afirmación de la hipótesis planteada en esta investigación, utilizaremos un **método de análisis sistémico**, es decir, para estudiar el impacto que pueden tener nuevos instrumentos de cooperación como los que se están desarrollando en Afganistán, nos vemos en la obligación de analizar múltiples factores y agentes que están implicados en mayor o menor medida. Estos factores son: historia; relaciones con otros actores; situación política, económica y social; antecedentes de la sociedad civil; cultivo y producción de opiáceos; implicación de otros Estados; y aplicación práctica del modelo seguido por España con el fin de comprobar la posible validez de este nuevo modelo de cooperación basado en elementos civiles y militares.

Se trata de examinar los componentes que permitan la comprobación o refutación de las hipótesis aquí propuestas, en función de llegar a un posible acercamiento del estado de la cuestión y poder consolidar una conclusión sobre la puesta en marcha de un nuevo modelo de cooperación internacional con el fin de reconstruir un Estado como el afgano, sumergido durante más de treinta años en diversos conflictos. En la sola propuesta del tema, recae la importancia del mismo, no solamente por el interés de esta investigación desde una perspectiva analítica de un nuevo sistema de cooperación internacional, sino también con la intención de contribuir a cubrir un espacio vacío debido a la carencia de estudios empíricos sobre la situación actual de Afganistán¹⁵.

¹⁵ Véase CALDUCH CERVERA, Rafael, *Métodos y técnicas de investigación en relaciones internacionales*, Curso de doctorado (en línea), en, www.ucm.es/info/sdrelint/metodos.pdf [Consulta: 10/2009]

1.4 Objetivos de la investigación

Los objetivos planteados para el desarrollo de esta tesis doctoral son los siguientes:

- a) Estudiar y analizar el desarrollo de un nuevo sistema de cooperación internacional en países pos conflicto, focalizando en objeto de estudio en el proceso de reconstrucción de Afganistán.
- b) Investigar la aparición de nuevos actores implicados en las políticas de reconstrucción, estabilización y cooperación al desarrollo, así como analizar la complementariedad del uso de medios civiles y militares en el proceso de reconstrucción de Afganistán.
- c) Evaluar los mecanismos utilizados por los actores implicados en la reconstrucción de Afganistán, especialmente desde la órbita de la comunidad internacional y del propio Gobierno afgano.
- d) Investigar sobre el por qué de la intervención, valorando los diversos intereses de cada uno de los actores implicados, en especial de EE.UU., la OTAN, la UE, el Gobierno de Afganistán y España.
- e) Comprobar si la aplicación de este nuevo sistema de reconstrucción y desarrollo puede servir como modelo de reconstrucción para otros países en situación de pos conflicto.
- f) Analizar el papel de España en este nuevo modelo de cooperación, teniendo en cuenta el compromiso de nuestro país en el proceso de reconstrucción y estabilización de Afganistán, su modelo de intervención y la eficacia del mismo.

1.5 Estructura de la tesis doctoral

Esta tesis doctoral se ha dividido en tres bloques diferenciados pero relacionados entre sí. En primer lugar, la situación compleja de Afganistán requiere de un análisis exhaustivo sobre la evolución histórica del país, así

como su importancia desde una perspectiva geopolítica. De esta manera, el **capítulo segundo** de esta tesis doctoral aborda esta cuestión, adentrándonos, no solamente en la evolución histórica y la importancia geoestratégica, sino también en otros dos factores de suma importancia para entender la situación, como es la división étnica, además de la situación política.

En el **capítulo tercero** analizamos de manera sistemática la situación económica de Afganistán y la principal fuente de ingresos, los opiáceos. El cultivo de amapola representa la mayor riqueza del país y, al mismo tiempo, es causa directa de la desestabilización y financiación de los grupos insurgentes y *señores de la guerra*. Estudiamos los niveles de producción, relación con la agricultura, desempleo y relación con la estabilidad de Afganistán sobre las dos posibilidades que se presentan en un futuro a corto plazo: erradicación o alternativas.

En el **capítulo cuarto**, realizamos un detallado estudio sobre como ha evolucionado la situación desde la perspectiva internacional, iniciando dicho análisis con la postura de los organismos internacionales antes de la caída del régimen talibán, hasta nuestros días, incidiendo en las diversas conferencias de donantes para la reconstrucción de Afganistán, la composición y funcionamiento de los Fondos Fiduciarios, así como el papel destacado a los documentos base de la intervención, como son el Afghanistan Compact, elaborado en la Conferencia de Londres, y la Estrategia Nacional Afgana de Desarrollo (ANDS), elaborada por el Gobierno afgano.

Seguidamente, en el **capítulo quinto**, abordamos la implicación de la OTAN en la reconstrucción del país, así como sus paralelismos con la otra operación en curso en el teatro de operaciones afgano, Operación Libertad Duradera, liderada por EE.UU.. Hacemos especial hincapié, en la creación de los PRT encargados de la reconstrucción del país, así como de garantizar la seguridad y la presencia del Gobierno central en las provincias del país. En este capítulo, hacemos énfasis, no solamente en la creación de los PRT, sino también en su funcionamiento, estructura y eficacia en un contexto como el

afgano, para concluir con un análisis de los diversos PRT existentes dentro de las fronteras de éste país asiático.

Finalmente, en el **capítulo sexto** realizamos un exhaustivo estudio sobre el funcionamiento del PRT español de la provincia de Badghis, su estructura y los proyectos que ejecuta, así como la eficacia de un nuevo modelo de intervención cívico-militar. Así pues, evaluamos la misión del componente militar y sus funciones y, por otro lado, los trabajos que desde la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) se están realizando en Badghis.

1.6 Marco conceptual

Los siguientes límites de la investigación hacen referencia a los espacios teóricos y políticos dentro del espacio temporal en el que enmarca la investigación. Para ello, determinamos que el nivel de análisis se centre en el marco de la seguridad y el desarrollo con el fin de conocer mejor la naturaleza y alcance del fenómeno investigado, lo que resulta imprescindible para seguir un rigor metodológico consistente¹⁶.

El concepto de seguridad en las relaciones internacionales ha sido modificado como consecuencia de la desaparición del mundo bipolar. Acogiéndonos a una nueva sociedad internacional de carácter multipolar, donde EE.UU. ejercen un papel destacado, se ha producido una reconsideración del enfoque tradicional de la seguridad definido, anteriormente, en torno a la amenaza militar externa, que caracterizaba la etapa de la guerra fría. Con el fin de la II Guerra Mundial, se produjo un periodo que dio lugar a un nuevo orden mundial. Este orden se basó en conceptos como la estrategia de la “respuesta flexible” de Maxwel TAYLOR, la teoría de la “contención” de

¹⁶ *Op. cit.*, CALDUCHE CERVERA, Rafael, *Métodos y técnicas de investigación en relaciones internacionales*, p. 31.

KENNAN o la “coexistencia pacífica” de BREZNEV. Con la consecución de la guerra fría, nos encontramos una sociedad internacional caracterizada por la multipolaridad asimétrica¹⁷.

En la teoría de las relaciones internacionales, el fin de la bipolaridad que sustentaba una visión clásica de seguridad militar, conjuntamente con el proceso de extensión de la democracia, el papel cada más preponderante de otros actores como organismos no gubernamentales y actores no estatales, hace posible que se disemine un cuestionamiento a la aproximación **realista** de WALTZ o MORGENTHAU y la llegada de teorías normativas como las **interdependencia compleja** de KEOHANE y NYE.

Asimismo, se recupera una nueva geopolítica y se vuelve a hablar del “**gran juego**” con el que KIPPLING abordaba el comportamiento de las grandes potencias de su época. Actualmente, esta nueva coyuntura se identifica una rivalidad estratégica entre los grandes poderes como China, Rusia, India, Estados Unidos, Unión Europea y Japón. Siguiendo el razonamiento de Zbigniew BRZEZINSKI, los rasgos principales pueden estar representados por el enfrentamiento en torno al dominio del triángulo euroasiático (corazón de MACKINDER), el Noreste de Asia e Iberoamérica y por la competitividad en la obtención de recursos mundiales¹⁸.

¹⁷ Véase CALDUCH CERVERA, Rafael, *Relaciones Internacionales*, Ediciones de las Ciencias Sociales, Madrid, 1991; DEL ARENAL, Celestino, *Introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2007; GARCÍA PICAZO, Paloma, *Teoría breve de las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2009; SALOMÓN, Mónica, *La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencias y aproximaciones*, Revista Electrónica de relaciones Internacionales (REEI), en, http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf [Consulta: 10/2009]

¹⁸ Coincidiendo con este proceso de cambio, KISSINGER señala tres revoluciones simultáneas: la transformación del sistema tradicional de Estado en Europa, el reto del islamismo extremo a las nociones históricas de soberanía y la deriva del centro de gravedad de los asuntos internacionales desde el océano Atlántico al Pacífico e Índico.

Al mismo tiempo, en esta nueva sociedad, aparecen amenazas que hasta el momento no se habían manifestado en las etapas anteriores. El terrorismo internacional¹⁹ y las armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados fallidos, las pandemias y el crimen organizado transnacional forman parte de la sociedad actual, donde a los actores internacionales les corresponden buscar soluciones. Por tanto, se estima oportuno crear un nuevo modelo de seguridad y defensa para conseguir la estabilidad y reducir los riesgos existentes²⁰.

En esta nueva coyuntura, aparece el modelo de **seguridad compartida** y la defensa colectiva, con empleo de fuerzas militares y diplomáticas integradas en organizaciones internacionales, pasando de la defensa frente a un adversario a enfrentar el propio conflicto en sí, de unas amenazas concretas a otras múltiples, complejas e inciertas y de una disuasión estática y contundente a otra dinámica y a la medida. También, de operaciones

¹⁹ CALDUCH CERVERA, Rafael, *La incidencia del 11 de septiembre en el terrorismo internacional*, INCIPE, en, <http://www.incipe.org/REDI%20Calduch.pdf> [Consultado: 10/2009]

Junto a la denominada guerra subversiva, una de las formas de conflictos armados que más ha proliferado durante las últimas décadas es la del terrorismo. Este no es un fenómeno nuevo, pues la violencia terrorista adquirió cotas importantes durante el último cuarto del siglo XIX y en el período de entreguerras. En ambas etapas el terrorismo, nacional e internacional, constituyó un síntoma más que una verdadera causa. En efecto, este tipo de conflictividad violenta preludió y acompañó los importantes procesos de crisis y cambio político, económico e ideológico que experimentó la sociedad internacional y muchos de los países que formaban parte de ella durante la primera mitad del siglo XX.

²⁰ Véase SANAHUJA, José Antonio, y GÓMEZ GALÁN, Manuel, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Cideal, Madrid, 2001; SANAHUJA, José Antonio, "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la 'securitización' de la ayuda", en *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 136, Madrid, 2005, pp. 25-41; BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona, 1998; SANAHUJA, José Antonio, *Los dilemas de la política de desarrollo de la Unión Europea*, Plataforma 2015 y más, en, http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Anuario_2004_02_C_LOSDILEMAS.pdf [Consulta: 10/2009]

fundamentadas en objetivos a otras basadas en efectos, y del combate convencional a operaciones asimétricas o de carácter diverso, como las de paz o de ayuda humanitaria, en cooperación con actores de todo tipo.

También en las Naciones Unidas, su ex secretario general Kofi ANNAN mencionó que *“Uno de los asuntos mas importantes que vamos a abordar es el de seguridad humana (...) que en su sentido más amplio pasa por el respeto de los derechos humanos de los individuos, la dignidad personal, la cuestión de la paz que es más que la ausencia de guerra y de nuestra habilidad para terminar conflictos, porque en el mundo de hoy son los civiles los que sufren por esos conflictos”*.

Por tanto, la nueva era se caracteriza por la inestabilidad en diversos puntos del sistema que deriva en actos como los acontecidos en EE.UU. en 2001. Pero no debemos caer en el engaño de creer que estos hechos son aislados. En cualquier punto del planeta, actos de la misma consideración ocurren con relativa frecuencia. La comunidad internacional debe focalizar todos sus instrumentos en analizar las causas y determinar medidas para paliar las consecuencias. Ninguna región del mundo, ningún sistema político, ninguna sociedad, está al margen ni protegida contra las nuevas amenazas, las crisis o los conflictos. En esta línea, los conflictos más radicales están surgiendo en aquellas regiones donde los niveles de desarrollo son más bajos²¹.

Al mismo tiempo, el hambre, la incultura, la miseria, la represión y el subdesarrollo continúa siendo una realidad trágica para la mayoría de la población mundial. J. W. BURTON, señalaba que *“nos encontramos ahora en la era nuclear, pero en términos de política existen muy pocas pruebas de que haya habido un proceso de aprendizaje en esta materia, pues todavía hoy, basamos la política exterior y la estrategia en el uso final de la guerra y en el*

²¹ Véase *Op. cit.*, SANAHOJA, José Antonio, y GÓMEZ GALÁN, Manuel, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*.

*empleo de la amenaza de la misma*²². Siguiendo el razonamiento de BURTON, actualmente nos encontramos en las mismas tesituras, donde la coacción es una constante herramienta de actuación política (Estados Unidos y su *Guerra contra el Terror* lo que define su intervención claramente desde el punto de vista de la seguridad). Esto conlleva, entre otras características, a un aumento de la tensión y el surgimiento de conflictos armados. Tal y como se articulan los Estados Nación de la sociedad actual, no se puede eludir la responsabilidad de proporcionar a sus ciudadanos un nivel adecuado de seguridad.

Jesús A. NÚÑEZ subraya que en relación con la reformulación actual de los esquemas de seguridad *“es un error defender que a más armas mayor nivel de seguridad, sin querer ver que de ese modo se incentiva una imparable carrera armamentística que se convierte en mayor inseguridad para todos”*²³. En la nueva sociedad internacional no es factible alcanzar la seguridad deseada acumulando mayor potencial militar, sino que implantar condiciones básicas para el desarrollo, unas relaciones pacíficas entre Estados y una reducción de la brecha económica redundará en mayores niveles de estabilidad. En el caso de Afganistán, la complejidad del conflicto se traslada también a la esfera de las comunidades locales, siendo éstas embrión de conflictos étnicos y tribales.

Desde una perspectiva analítica, James WOLFENSOHN, ex presidente del Banco Mundial, precisaba en el balance anual de la institución de 2004 que la nueva misión de esa entidad es reducir la pobreza en el mundo²⁴. El objetivo es combatir la pobreza. El alto funcionario, constata la existencia de un mundo inseguro y los desafíos más complejos para los años venideros son diversos y

²² BURTON, John W, *International Relations. A General Theory*, Ed. Castellana, Cambridge, 1965, *Teoría General de las Relaciones Internacionales*, México, 1973, p. 57.

²³ NÚÑEZ VILLAYERDE, Jesús A., *“Seguridad y Defensa para las necesidades del mañana”*, en *Política Exterior*, Vol. XXI, julio/agosto 2007, Nº 118, pp.143-152.

²⁴ WOLFENSOHN, James D., *Seguridad en el siglo XXI: la protección del planeta*, Presidente Grupo del Banco Mundial, Washington DC 03/10/2004, p. 2.

múltiples²⁵. ¿Cómo podemos afrontar mejor los grandes problemas y cuestiones que afectan al mundo: la pobreza, la desigualdad, el medio ambiente, el comercio ilegal, las drogas ilícitas, las migraciones, las enfermedades y el terrorismo?

El informe de la comisión BRANDT afirma que *“nuestra supervivencia depende no sólo del equilibrio militar, sino también de la cooperación mundial encaminada a asegurar una prosperidad basada en recursos repartidos equitativamente. Gran parte de la inseguridad en el mundo va unida a todo lo que separa a los países ricos de los pobres, graves injusticias y hambre que causan la mayor inestabilidad”*²⁶. En una sociedad interdependiente como la actual, los Estados ya no sustentan el monopolio de la seguridad, sino que ha de apoyarse en nuevos mecanismos reformados como la cooperación al desarrollo y los organismos interestatales.

En los conflictos contemporáneos, la comunidad representa el nexo de la acción del conflicto. Es en el nivel comunitario donde se desarrollan la mayoría de las contiendas *“corazón y mente”* de la población y donde tiene lugar la mayoría de la violencia física y el sufrimiento²⁷. Como concluyó el *International Crisis Group* (Grupo de Crisis Internacional, ICG) ya en 2003, las disputas locales derivaban en violencia, y el impacto acumulado tiene como consecuencia un ambiente de inseguridad que es explotado con facilidad por

²⁵ SANDOVAL, Mario, *“Análisis desde la óptica de la Seguridad”*, en *Pobreza y Desigualdad*, INCIPE, Madrid, 2005, p. 3.

²⁶ *Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo*, Diálogo Norte-Sur, México, 1981, p.20, en DEL ARENAL, Celestino, *“Guerra, desarme y desarrollo”*, en *Seminario de Cooperación para el Desarrollo en la Prevención de Conflictos Bélicos*, Informe Técnicos N° 6, Cruz Roja Española, Instituto de Estudios y Formación, p.55-59.

²⁷ GOODHAND, J., y HULME, D., *“From wars to complex political emergencies: understanding conflict and peace-building in the new world disorder”*, *Third World Quarterly* 20, 1999, pp.13-26.

los señores de la guerra, los criminales y los militantes de grupos insurgentes²⁸. En definitiva, los conflictos locales fomentan la violencia y conducen a problemas más amplios. En esta línea, los Estados empiezan a percibir que la seguridad no se consigue simplemente militarizando sus fuerzas armadas.

Los cambios de tendencia implican procesos muy lentos y cuyos resultados deben fijarse a largo plazo. Los Estados asumen que su seguridad ya no depende de ellos mismos y ni de sus políticas particulares, sino que esta es consecuencia de los niveles de desarrollo y de las relaciones con el resto de actores de la escena internacional. De esta forma, hay que entender la seguridad, no como algo nacional, sino como algo regional e internacional²⁹.

La seguridad es indispensable para garantizar los medios de vida de las personas, reducir la pobreza y alcanzar los objetivos de desarrollo. Se trata de que las personas alcancen los niveles de óptimos proporcionados por sus Estados y el acceso a los servicios sociales. La seguridad es importante para todos los grupos vulnerables (pobres, mujeres, niños) Éstos no pueden prosperar en entornos violentos o inestables. De hecho, como nos subraya la *Comisión Carnegie* sobre la prevención de conflictos violentos, “*muchos conflictos violentos han sido librados por personas que intentaban establecer y mantener un espacio seguro para vivir*”³⁰.

La inseguridad (política) se deriva del subdesarrollo (económico), estableciendo un binomio entre ambas. Los Estados, especialmente los donantes, empiezan a entender este paralelismo y están contribuyendo a un

²⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “*Peacebuilding in Afghanistan*”, Asia Report No. 64, Kabul/Brussels, International Crisis Group, 2003, en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=2293> [Consulta: 9/2009]

²⁹ Véase SANAHUJA, José Antonio, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Cideal, Madrid, 1999; ROTFELD, Adam Daniel, *SIPRI Yearbook 1997*, Oxford University Press, 1997, pp. 1-8.

³⁰ COMISIÓN CARNEGIE, *La Prevención de Conflictos Violentos*, Carnegie Corporation of New York, New York, 1997, p. 20.

nuevo tipo de actuación, siempre teniendo presente que, a mayor nivel de desarrollo, se producirá un aumento de estabilidad de la sociedad internacional. Producto de este cambio es la nueva fisonomía que caracteriza a los conflictos emergentes después de la guerra fría. Sí percibimos una variante en la forma de entender el desarrollo, debemos establecer un análisis de las causas nuevas que derivan en conflictos.

Enclavados en la nueva sociedad internacional, se replantea un nuevo contexto de seguridad y defensa donde el desarrollo de los más desfavorecidos es más relevante en las intervenciones de los Estados. La seguridad y el desarrollo caminan juntos en la misma dirección. La dinámica de los conflictos actuales³¹ y la aparición de Estados *fallidos* o *débiles*, acrecientan *de facto* esta nueva realidad. La cooperación internacional para el desarrollo es, por consiguiente, un medio fundamental para la prevención de los conflictos, en la medida que aborda el sustrato de inestabilidad que les sirve como base. En este sentido, la nueva tendencia de los conflictos armados y los mecanismos de intervención humanitaria basados en actuaciones conjuntas entre civiles y militares se presenta como un instrumento para asegurar el mantenimiento de la paz y la prevención de los conflictos.

Décadas de guerra no sólo han socavado la cohesión social a nivel local en Afganistán, también han exacerbado la pobreza, que es en sí misma una causa subyacente de la inseguridad. La inseguridad resultante no sólo destruye la calidad de vida e impide el desarrollo del trabajo, sino que además es aprovechada por grupos criminales o antigubernamentales para fortalecer sus posiciones en un conflicto mayor³². La percepción de las amenazas a la seguridad también tiene impacto en la seguridad local; tales amenazas son

³¹ De los 96 conflictos entre 1989 y 1996, 91 fueron de carácter intraestatal, declarados en su totalidad en países en desarrollo, donde las fuerzas utilizadas no correspondían únicamente al ámbito de las fuerzas armadas nacionales ni tampoco era una competencia exclusiva militar entre naciones soberanas.

³² *Op. cit.*, WALDMAN, Matt., p. 7.

diversas y se configuran de modo diferente en las diferentes localidades. Los talibanes no son la única amenaza, como a veces se refleja. El Gobierno central afgano se está orientando a tener cierta presencia en las provincias del país, pero cabe considerar que los problemas de seguridad están vinculados directa o indirectamente a la incapacidad del propio Gobierno para extender su autoridad fuera de Kabul. En las provincias, el control suele estar en manos de los señores de la guerra y el Gobierno central carece de medios propios para controlar de estos actores descentralizadores³³.

Sobre esta base, el Pacto por Afganistán de enero de 2006 reconoce que *“la seguridad sigue siendo un prerequisite fundamental para lograr la estabilidad y el desarrollo en Afganistán”*³⁴. Dicho pacto, establece que la seguridad no puede venir sólo de medios militares, sino que requiere *“buen gobierno, justicia e imperio de la ley, reforzado por la reconstrucción y el desarrollo.”* Así, en un sentido, el Acuerdo pretende resolver el problema de la inseguridad de manera global. Dado que el éxito de la pacificación en el ámbito de la comunidad tiene un impacto tan significativo en la paz, el desarrollo, y que de momento sólo beneficia a una parte de la población, hay un importante margen para un mayor apoyo de los donantes a las ONG y organismos internacionales implicados en la construcción de la paz, así como para el desarrollo de una estrategia nacional.

En definitiva, desde el **análisis multidisciplinar** nos encontramos con dos líneas diferenciadas. Por un lado, los ejércitos mantienen una visión realista de la intervención asumiendo la misión como un mandato directo de los

³³ ZAKHILWAL, Omar y MURPHY THOMAS, Jane, *El papel del desarrollo rural en la consolidación de la paz. El caso de Afganistán*, The North-South Institute L'Institut Nord-Sud, Centro Internacional para la Paz CIP-fuhem, Madrid, 2006, p. 10.

³⁴ Véase *Afghanistan Compact*. En próximos capítulos dedicaremos una parte importante de esta investigación. El Pacto por Afganistán representa uno de los pilares fundamentales de la actuación internacional en Afganistán. En él se fija como paradigma de la intervención que la seguridad en un contexto como el afgano sólo se puede construir sobre la base del desarrollo y viceversa.

gobiernos a los que pertenecen, asumiendo que el Estado en cuestión interviene en Afganistán, bien por los intereses que pueda extraer, o bien por formar parte de organismos implicados en el procesos de reconstrucción física y política del país asiático, manteniendo el principio de interdependencia de las relaciones internacionales. Por otro lado, las agencias de desarrollo y ONG implicadas en este proceso, además de formar parte de los mismos países que los ejércitos, mantienen una dinámica que les diferencia con los anteriores. Sus objetivos, tal vez más idealistas, son los de paliar los pésimos indicadores de desarrollo, siendo la población afgana su principal objetivo de intervención pero, asumiendo de la misma manera, la construcción de un Estado eficaz capaz de garantizar en un futuro el desarrollo de su propia población.

Una de las problemáticas tradicionales de las relaciones internacionales ha sido la gran variedad de variables que actúan en los acontecimientos internacionales, por lo que resulta una ciencia de carácter multidisciplinar. Por ello resulta necesario en aras del rigor científico limitar la perspectiva utilizadas en la investigación. El análisis nace del uso de fuentes politológicas, centradas en las relaciones internacionales, seguridad y desarrollo con el fin de dotar a esta tesis doctoral de rigor científico. Desde este **análisis multidisciplinar**, Afganistán representa en la actualidad una situación heredada de la guerra fría pero con características de una nueva tipología de conflicto. En esta nueva fase, conceptos como **seguridad y desarrollo** tiende a unirse con el fin de conseguir un objetivo común: la estabilización de un Estado frágil. Desde esta perspectiva, se entiende que la reducción de vulnerabilidades de la población, aportará un aumento de los indicadores de seguridad. ¿Es esta afirmación cierta? Para analizar una posible respuesta, realizamos un estudio de la coyuntura afgana desde diferentes perspectivas, haciendo énfasis en la seguridad y el desarrollo, pero sin olvidar la importancia del opio en la economía afgana.

CAPÍTULO II. Situación política, económica y social de Afganistán

2.1 La compleja evolución histórica afgana

La situación geoestratégica de Afganistán³⁵ le convierte en una pieza clave en el tablero de ajedrez de las grandes potencias. Históricamente, este país ha jugado un papel importante en el desarrollo de los intereses económicos y estratégicos de Asia. Hacia 1830, el capitán Arthur CONNOLLY, del ejército británico de India, acuñó la expresión “gran juego” para referirse a la rivalidad entre los imperios ruso e inglés en Asia Central y Meridional³⁶, en clara referencia a los intereses que podría suponer en control político de Afganistán.

Afganistán continúa siendo un actor trascendental por ser puente de salida de las principales reservas de gas del mundo³⁷, aún por explotar, procedentes de las ex repúblicas soviéticas. El creciente cultivo de opio y adormidera para la elaboración de la heroína y el gran volumen de armas que circulan libremente por su territorio, tras más de treinta años de conflicto, son elementos importantes a tener en cuenta en la situación actual del país. Además, su encalve geográfico, le convierte en un actor principal en la

³⁵ Véase RASHID, Ahmed, *talibán. Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, I.B.Tauris Publishers, London, New York, 2000; SEGURA, Antoni, *Señores y vasallos del S. XXI. Una explicación de los conflictos*, Alianza Editorial, Barcelona, 2004; TORRENTE GISBERT, José María, *Reflexión crítica sobre la situación Mundial actual*, Nova Escola Galega, febrero de 2007; BRZEZINSKI, Zbigniew, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 1998.

³⁶ LÓPEZ PERONA, Alfonso, “Afganistán: el regreso del gran juego” en *Política Exterior* VOL. XIII enero / febrero Nº 67, pp.131-142.

³⁷ Véase SHWADRAN, Benjamin, *The middle East, Oil and the Great Powers*, Israel University Press, Jerusalén, 1973; TALBOT, Karen, *Afganistán: la lucha por el poder*, Centre for Research on Globalisation (CRG), 7 de noviembre de 2001, en http://www.nodo50.org/csca/agenda2001/ny_11-09-01/afg-lucha-petrol.html [Consulta: 9/2009]

estabilidad global de la región, no solamente desde el enfoque de la seguridad, sino también desde una perspectiva económica.

El factor físico ha sido fuente de conflicto derivado de la inestabilidad de sus numerosos vecinos fronterizos, muchos de ellos formados sobre la base étnica o tribal, resultando claramente en un sistema político acorde a esta característica. Afganistán, un territorio sin salida al mar, cuenta con una extensión de 647.497 km², y comparte frontera con Irán al oeste (936 km de frontera), Turkmenistán al norte (744 km), Uzbekistán (134 km), Tajikistan (1.206 km), China al noreste (76 km) y Pakistán al sur y suroeste (2.430 km).

Asimismo, Afganistán representa la herencia de un modelo anquilosado, pero a su vez, comparte elementos de una nueva etapa en la sociedad internacional. Dos características claves en esta nueva concepción, seguridad y desarrollo, representan una nueva dinámica de intervención. Sin seguridad, no se puede asegurar el desarrollo; sin desarrollo no se establece un marco de estabilidad. Consecuentemente, la situación de Afganistán es compleja desde el enfoque de la cooperación, siendo pionero de un modelo de desarrollo y reconstrucción, en un contexto en el que las funciones son asumidas complementariamente por civiles y militares.

Adentrándonos en la historia política de Afganistán, para resaltar la importancia de su territorio en el contexto geoestratégico, observamos acontecimientos que han marcado el desequilibrio político, no solamente de Afganistán, sino en el área regional. Las primeras referencias a las que tenemos acceso datan del siglo IV a.C. cuando formó parte del Imperio Persa de los aqueménidas³⁸. Fue dominado por Alejandro Magno alrededor del 330

³⁸ Véase ROULAND, Norbert, POUMARÁEDE, Jacques y PIERRÉ-CAPS, Stéphane, *“Una ojeada a las tradición jurídicas no occidentales”* en *Derecho de las minorías y de los pueblos autóctonos*, Siglo Veintiuno Ediciones, Madrid, 1999. pp. 90-123; BRIANT, P, *Histoire de l'empire perse de Cyrus á Alexandre*, París 1996; KUHRT, A, *The Ancient Near East c. 3000-330 B. C.*, vol. 2, Londres 1995; SANCISI-WEERDENBURG, H. (Ed.), *Achaemenid History I-VIII*, Leiden (Holanda) 1987-1994.

a.C.³⁹. Tras la culminación de este periodo, se estableció otra dinastía griega en Bactriana⁴⁰ (Norte de Afganistán) y se fundó un Estado que permaneció desde el 256 a.C. hasta el 130 a.C. El Estado greco-bactriano se rindió ante un grupo de nómadas iraníes denominados *sakas* y después a los *kushans*, que adoptaron el budismo como religión oficial⁴¹. Afganistán evolucionó en la era pre-islámica a estar integrado en el Imperio Persa⁴², aunque también regiones del territorio actual formaron parte de las tierras del indostaní, reinos budistas o hinduistas⁴³.

Afganistán ha sido la puerta del sur de Asia⁴⁴ para los conquistadores occidentales⁴⁵. En los últimos 2.500 años, al menos veinticinco dinastías

³⁹ Tras su muerte en el 323 a.C., la mayor parte de la región cayó bajo el dominio del general Alejandro Seleuco I Nicanor y más tarde bajo el rey indio Chandragupta.

⁴⁰ La historia griega de Bactriana comienza con la llegada de Alejandro Magno a la región en 330 a.C. Allí castigó a los asesinos de Darío, exploró las regiones vecinas, estableció alianzas con príncipes locales, sometió a los rebeldes, dejó guarniciones y fundó nuevas ciudades con su propio nombre. Tres años más tarde el conquistador macedonio abandonó Bactriana para marchar hacia la India. Tras hacerse con los dominios asiáticos del antiguo imperio de Alejandro, en 305 a.C. Seleuco I estableció una alianza con el soberano indio Chandragupta Maurya y le entregó sus territorios más orientales, incluida la mayor parte de Afganistán al sur del Hindu Kush. Gracias a las campañas militares emprendidas y a la actividad como virrey de Antíoco, hijo de Seleuco, Bactriana permaneció bajo el dominio seléucida.

⁴¹ En los siglos III y IV d.C., los *sasánidas* persas invadieron el país desde el oeste. Los *eftalitas*, o hunos blancos, tenían, en gran parte, el control de Afganistán cuando los victoriosos árabes arrasaron la región a mediados del siglo VIII. Véase SCHIPPMANN, K. *Grundzüge der Geschichte des sasanidischen Reiches*. Darmstadt. 1990.

⁴² Dinastía de los Aqueménides, Partos y Sanánidas.

⁴³ Afganistán ha sufrido innumerables conquistas y colonizaciones por ejemplo, la conquista mogola de Gegis-Khan en 1221 y de Tamerlán en 1370-1405.

⁴⁴ Véase TALBOT, Karen, *"Afganistán, llave de Asia Central y explotación del petróleo de la zona"*, Centro Internacional por la Paz y la Justicia (ICPJ), Estados Unidos, 2003; BONOSKY, Phillip, *Afganistán-Washington, la guerra secreta*, 2ª ed., Internacional Publishers, New York, 2002; VIVIANO Frank, *Energy Future Rides on USA war. Conflict centered in world's oil match*, San Francisco Chronicle, 26 septiembre, 2001, en http://www.ospaaal.org/corint/numero_4/esp_4/afgapetr.htm [Consulta: 9/2009]

diferentes han gobernado el país: griegos, persas, indios, turcos... Por consiguiente, han transcurrido grandes imperios que se extendieron desde el Mediterráneo al subcontinente indio y hasta las estepas del Asia Central. La geopolítica del país ha influenciado en el devenir de la región. En la actualidad, esta situación permanece y Afganistán continúa formando parte del gran tablero de ajedrez del Asia Central. Tradicionalmente, ha sido una región donde las rutas comerciales han brillado con luz propia, siendo una pieza clave en el acontecer económico de las potencias del momento. A esta situación, se le añaden circunstancias estratégicas de índole político, que sumadas a las anteriores, desencadenan la situación actual del país.

2.1.1 La rivalidad por el territorio

Durante los siglos XII y XIII, los árabes se adentraron en el territorio afgano afectando a este país de forma más decisiva que cualquier otro influjo extranjero. El Islam se convirtió en la religión dominante y el control político árabe fue sustituido por la superioridad de las dinastías iraníes y turcas⁴⁶. La cultura islámica logró cotas brillantes bajo la dinastía *hurí afgana* o *iraní*. Los *ghuridas* extendieron gradualmente su dominio hacia el norte de la India, pero fueron arrollados por las hordas procedentes del Norte⁴⁷. La mayor parte del país quedó bajo control mongol en el siglo XIV, en que otro invasor de misma procedencia, Tamerlan, se apoderó del Norte de Afganistán⁴⁸. La importancia de controlar el territorio afgano era primordial debido a que Afganistán estaba

⁴⁵ A principios del s. XX el Virrey británico de la India se refirió a Afganistán el campo de batalla de Asia.

⁴⁶ OTFINOSKI, Steven, *Nations in Transition: Afganistán*, Facts On File, New York, 2003, p. 5. El completo predominio turco en el área se estableció al final del siglo X y principios del XI.

⁴⁷ A cargo del conquistador Mahmud de Ghazni en 1220.

⁴⁸ Entre los más notables sucesores de Tamerlan estuvo Babor, fundador de la dinastía mongol de la India, que conquistó Kabul en 1504. Más tarde, en el siglo XVI, los *safawies* de Irán y los *uzbekos* del norte realizaron incursiones en la región.

considerado la puerta de entrada a las riquezas del continente asiático, especialmente de la India.

La historia de Afganistán ha estado condicionada principalmente por el clima y la geografía de la zona. La aridez de la región dificulta la práctica de la agricultura y su distancia al mar le aísla en gran medida del comercio. No obstante, las dinastías árabes introdujeron el componente estratégico de la época, viendo una vía que les permitió acceder al resto de Asia, no solamente con intereses económicos o comerciales, sino también desde un punto de vista político. La geopolítica de la región ha influenciado enormemente la evolución del país.

2.1.2 Los inicios de la creación del Estado afgano

Los afganos empezaron a incrementar su poder a lo largo del siglo XVII⁴⁹. Con el desenlace de las disputas entre clanes y tribus, aparecieron líderes que realizaron esfuerzos por establecer una identidad nacional⁵⁰. A través de diversos acuerdos entre las diferentes tribus, se designó el río Oxus⁵¹ (*Amy*

⁴⁹ La tribu *ghilzai* conquistó la capital iraní de Ispahán en 1.722. Nadir SHA, en 1738 restableció la autoridad iraní sobre casi todo Afganistán, emprendiendo una violenta contraofensiva iraní. Nadir fue asesinado en 1.747.

⁵⁰ A modo de ejemplo citamos a Durri-DAURAN.

⁵¹ Esta designación fue consecuencia de un acuerdo histórico entre todos los gobernantes del Asia Central. Fue el centro del imperio de Tamerlán y la Dinastía Timúrida (siglo XIV y XV). Tenía su centro en la ciudad de Samarkanda. En el siglo XIII fue ocupada por el Imperio Mongol y en el siglo XIV Tamerlán instaló en Samarkanda, su capital, atrayendo a gentes de todas las artes, profesiones y comercios: griegos, chinos, egipcios, persas, armenios, sirios, etc. La región fue sucesivamente gobernada por diversas ciudades-Estado islámicas independientes, hasta el siglo XIX, cuando fue invadida por el Imperio ruso. Hoy es en su mayoría parte de la República de Uzbekistán, independiente desde 1.991. Bujara, Samarkanda y Jiva son, probablemente, los exponentes más prestigiosos de la milenaria historia de la Transoxiana.

Darya) como la frontera entre el Asia Central y el nuevo Estado de Afganistán⁵². Ahmad SHA agrandó sustancialmente su reino, adquiriendo el este de Irán, Beluchistán, Cachemira y parte del Punjab. Seguidamente, sobrevino un periodo anárquico en todo el país. En 1826 Dost Muhammad KAN, miembro de una notable familia afgana, tomó el control del este de Afganistán, asumiendo en 1835 el título de emir⁵³.

2.1.3 La colonización europea en la región: influencia y desestabilización

La colonización europea ha sido el factor que más contribuyó a la dinamización de la estabilidad política y de la posibilidad de crear una cohesión nacional en Afganistán⁵⁴. Primeramente, el Imperio napoleónico y el colonialismo británico fueron los grandes protagonistas de esta etapa⁵⁵. El imperio británico entabló una serie de acuerdos con la India y el monarca afgano Shah SHUJA con el fin de conquistar el territorio afgano. Las tropas británicas ocuparon la provincia de Kandahar e instauran de nuevo en el trono a SHUJA⁵⁶. Las potencias europeas, dominadoras de la sociedad internacional del momento, se dieron cuenta que controlar esta región podría suponer grandes beneficios económicos y estratégicos.

⁵² *Op. cit.*, OTFINOSKI, Steven, p. 7.

⁵³ EWANS, Martin, *Afganistán: a new history*, Routledge Cruzon, Taylor & Francis Group, London and New York, 2002, p. 23.

⁵⁴ Véase ADAMEC, Ludwig W, *Historical dictionary of Afghanistan*, The Scarecrow Press INC, London, 1991; HENRY WALTER, Bellew, *Races of Afghanistan*, Sang-E Meel Publications, Lahore, 1999; DUPREE, Louis, *Afghanistan*, Princeton University Press, Princeton, 1978.

⁵⁵ Napoleón y el Zar Alejandro I firmaron un tratado en 1807 para planificar una invasión conjunta a través de Afganistán.

⁵⁶ El 25 de abril de 1839. En abril de 1842, SHUJA es capturado por las tropas afganas y las fuerzas británicas fueron derrotadas.

En esta coyuntura, la construcción de una unidad nacional entorno a la estabilidad política, quedaba en el limbo de la imposibilidad. Los elementos necesarios para la creación de esta identidad, no se encontraban y, en el hipotético caso de hallarlos, resultaba frustrada con las ambiciones de las potencias europeas⁵⁷. No existía una integridad ideológica común, fundamental para el nacimiento de una estructura política y social; la gran multitud de etnias y religiones, no quedaba reflejada en la distribución de competencias de la sociedad afgana y la coexistencia entre las mismas se hacía cada vez más difícil. Tampoco existían procesos de creación de una sociedad con valores comunes bajo el respeto a las diferencias de los estratos políticos y sociales⁵⁸. En consecuencia, no constaba un marco legal ni político común a todos.

2.1.4 La influencia del colonialismo: Afganistán contra el imperialismo y las disputas tribales interétnicas: 1838-1919

Tras varios intentos por conseguir cierta autonomía, Afganistán consolida su independencia a raíz de tres guerras de resistencia en contra de la presencia inglesa. La primera de ellas (1838-1842) el ejército británico ocupa las principales ciudades del país; la segunda (1878-1880) Inglaterra impone un régimen de protectorado⁵⁹; y la tercera (1919), un año después de la finalización de la I Guerra Mundial, gracias a la ayuda de las tropas soviéticas y sin que se consiguiera la victoria militar, Afganistán consigue la independencia.

Ante la posibilidad de que el imperio ruso tomara cierto control en el continente asiático, el gobernador general británico de este país, George EDEN, presenta a Dost MUHAMMAD un ultimátum que solicitaba la expulsión de un delegado ruso en Kabul. Rechazados los requerimientos británicos, en

⁵⁷ EWANS, Martin, p. 43.

⁵⁸ HIPPLER, Mochen, *Nation building: A key concept for peaceful conflict Transformation?* Development and Peace Foundation, Pluto Press, London, 2005, p. 9.

⁵⁹ El Protectorado inglés duró 39 años, de 1880 a 1919.

marzo de 1838 el ejército angloindio invadió Afganistán, desencadenando la Primera Guerra afgana (1838-1842). Al encontrar una oposición poco efectiva, ocuparon Kandahar en abril de 1839 y Gazni en julio del mismo año⁶⁰.

Akbar KAN, un hijo de Dost MUHAMMAD, encabezó con éxito un levantamiento contra Shah SHUJA y las guarniciones afgano-indias del país (1845). Una expedición de castigo angloindia reforzó las guarniciones durante un breve periodo, pero los británicos hubieron de abandonar finalmente el país. Dost MUHAMMAD fue entonces liberado de su encarcelamiento y recuperó el trono. Las relaciones entre Afganistán y los británicos continuaron hasta 1855, momento en que Dost MUHAMMAD determinó un acuerdo de paz con el gobernador de la India.

En la segunda guerra entre afganos y británicos (1878-1879), la lucha fratricida entre los hijos del emir llevó al país a agitaciones durante más de una década tras su muerte en 1863. Shere ALÍ KAN, su tercer hijo y sucesor, despertó la enemistad de los británicos al adoptar una política amigable hacia Rusia en 1878⁶¹. Al rechazar un segundo ultimátum, en noviembre del mismo año, las fuerzas angloindias de nuevo invadieron Afganistán. En el curso del conflicto resultante, los afganos sufrieron varios cambios. Kabul fue sitiada en octubre de 1879; Yakub KAN, hijo de Shere Alí, que había ocupado el trono en marzo del año anterior, fue forzado a abdicar y, en 1880, Abd AL-RAHMAN, nieto de Dost MUHAMMAD, se instaló en el trono.

Durante los años del protectorado británico, el colonialismo inglés divide una gran parte del territorio afgano perteneciente a la rama *pasthún* para incorporarlo a la India (colonia inglesa en este periodo), conocida como la *línea*

⁶⁰ Véase METCALF, Barbara, *Islamic Revival in British India 1860-1900*, Royal Book Company, Islamabad, 1992; NOELLE, Christine, *State and Tribe in Nineteenth-Century Afghanistan*, Cruzon Press, Londres, 1997; RAWLINSON, Henry, *England and Russia in the East (1875)*, Indian Publication, Karachi, 1985.

⁶¹ *Op. cit.*, EWANS, Martin, RUBIN, Barnett T.

*Durand*⁶², impuesta en 1883 en virtud de la cual, se crea el actual Estado de Pakistán⁶³. La nueva frontera privó a Afganistán de un tercio de su población, dividiendo artificialmente a la población e instaurando un límite ficticio. Durante los siguientes cuarenta años, hasta la tercera Guerra Angloafgana (1919), Afganistán fue un protectorado británico. Estos acontecimientos, dinamitaron las posibilidades de iniciar una identidad común que les hubiera ayudado a conseguir cierta estabilidad. Pero, el afán colonialista europeo, imposibilitó cualquier forma de estabilización política y social.

En la tercera guerra afgana, el nuevo soberano confirmó la cesión, previamente acordada con los británicos por Yakub KAN, del paso Jyber y otros territorios afganos. En su reinado, Abd AL-RAHMAN KAN aderezó las disputas fronterizas con la India y Rusia, creó un ejército permanente y frenó el poder de diversos jefes tribales. Asimismo, en el reinado de Habibullah KAN (1901-1919)⁶⁴, hijo y sucesor de Abd AL-RAHMAN, los Gobiernos británicos y ruso prometieron respetar la integridad territorial de Afganistán. Su hermano, Nasrullah KAN, que le sucedió en el trono durante sólo seis días, fue depuesto por la nobleza afgana en favor de Amanullah KAN, el hijo de HABIBULLAH. Determinado a aislar completamente a su país de la esfera de influencia británica, declaró la guerra a Gran Bretaña en mayo de 1919. Los británicos, enfrentados a la vez con el creciente Movimiento Indio de Liberación, negociaron un Tratado de paz⁶⁵. Por los términos del mismo, Gran Bretaña

⁶² Amir Abdul Rheman KHAN llegó a un acuerdo sobre la cuestión de la nueva frontera de Afganistán, quedó demarcada por lo que se llamó *línea Durand* y privó a Afganistán de un tercio de su población. La línea Durand dividió artificialmente la población de Afganistán y creó un límite ficticio. Durante los siguientes cuarenta años, hasta la Tercera Guerra Angloafgana de 1919, Afganistán permaneció como un protectorado británico.

⁶³ La palabra Pakistán es una sigla que, por un lado la desinencia *-istan* que significa país y por otro las iniciales de las tres regiones de mayoría musulmana: Punyab, Afganistán y Cachemira - este nombre fue inventado por islamistas indios y señores feudales-

⁶⁴ Fue asesinado en febrero de 1919.

⁶⁵ Tratado de Rawalpindi firmado el 8 de agosto de 1919 entre Afganistán y el Imperio Británico.

reconoció a Afganistán como Estado soberano e independiente⁶⁶. En 1926, AMANULLAH cambió su título de emir por el de rey de Afganistán.

2.1.5 La influencia de la Revolución Rusa de octubre

La Revolución Rusa también tuvo su efecto en Afganistán, aunque esta vez con consecuencias positivas. Se inició un movimiento de reformas donde se hicieron muy populares las tendencias próximas a las ideas marxistas y el patriotismo. La repercusión llegó hasta el punto de que el propio LENIN afirmaba que *“desde la India muchos grupos radicales emigraron a Afganistán para formar un frente antiimperialista”*⁶⁷. La Revolución bolchevique despertó las esperanzas de las masas en Asia y, principalmente en Afganistán y, las elites políticas de la época, empezaron a implantar reformas políticas y sociales, las cuales tuvieron consecuencias positivas, convirtiendo esta época en uno de los mayores momentos de esplendor en la historia reciente del país.

El rey AMANULLAH se mostró muy impresionado por los programas de modernización de Irán y Turquía e instituyó una serie de reformas políticas, sociales y religiosas. Se instauró un régimen constitucional en 1923. Tras una serie de sucesiones en el trono, el monarca Bacha BAKAU inició transformaciones económicas, pero fue asesinado al año siguiente, por lo que no pudieron llevarse a la práctica. Afganistán estableció relaciones comerciales con Alemania, Italia y Japón⁶⁸ y proclamó su neutralidad al principio de la II Guerra Mundial⁶⁹. Los Estados Unidos establecieron relaciones diplomáticas

⁶⁶ Se elimina la ayuda económica aunque se mantiene la Línea Durand.

⁶⁷ *Op. cit.*, RUBIN, Barnett T, p. 25.

⁶⁸ El 28 de abril de 1921 firma un tratado comercial con Francia en París y el 3 de junio otro tratado de las mismas características con Italia. El 22 de junio del mismo año, se firma un tratado de amistad con Irán.

⁶⁹ Sin embargo, en 1941, a petición de Gran Bretaña y la Unión Soviética, expulsaron del país a más de 200 agentes alemanes e italianos.

con Afganistán en 1942. En noviembre de 1946 Afganistán ingresó en las Naciones Unidas como miembro fundador.

2.1.6 La confrontación con Pakistán. El sueño pastún de crear su propio Estado: Pashtunistán

Los no pastunes constituían al menos el 35% –incluso puede que llegaran al 45%– de la población de Afganistán durante las décadas precedentes a la ocupación soviética, y se han fortalecido tras el masivo éxodo de refugiados pastunes a Pakistán. Al cambiar el equilibrio étnico, los pastunes de Afganistán han tratado de forma intermitente de forjar algún tipo de unidad política con los pastunes de Pakistán con el fin de restablecer el dominio indiscutible pastún en Kabul⁷⁰.

Al mismo tiempo, dada la responsabilidad de los británicos en la división de los pastunes, no es sorprendente que el sentimiento antibritánico en las décadas de los años 20 y 30 del pasado siglo, desencadenara la emergencia de un movimiento nacionalista pastún que se convertiría en el lado paquistaní de la Línea Durand en los *camisas rojas* de Ghaffar KHAN, quienes reclamaron explícitamente, en vísperas de la partición, un Pashtunistán independiente. En la Declaración Bannu (22 de junio de 1947), Ghaffar KHAN requirió que los pastunes pudieran elegir entre unirse a Pakistán o establecer un Pastunistán independiente, en lugar de una elección limitada a optar por Pakistán o por India.

Los *camisas rojas* boicotearon el referéndum que los británicos, en proceso de abandonar el país, utilizaron como base legal para devolver la Provincia de la Frontera Noroeste (NWFP) y las áreas tribales adyacentes,

⁷⁰ HARRISON, Selig S, *Pashtunistán: un desafío para Pakistán y Afganistán*, Real Instituto Elcano, Madrid, 21.05.2008, p.1.

conocidas como las Áreas Tribales de Administración Federal (FATA), al nuevo Estado paquistaní. En consecuencia, Ghaffar KHAN y Wali KHAN pudieron, en el momento en que les convino, poner en duda la legitimidad de la incorporación de estas zonas de mayoría pastún a Pakistán. Por su parte, los líderes paquistaníes han citado frecuentemente la Declaración Bannu para poner en tela de juicio las declaraciones de lealtad a Pakistán por parte de Ghaffar KHAN y Wali KHAN.

La independencia de India y Pakistán en el año 1947, suscitó gran interés, sobretudo por la incorporación, en este último país, de las áreas tribales de la frontera del Noroeste⁷¹. Este acontecimiento desencadenó tensiones fronterizas con su vecino, pero Pakistán ignoró las reivindicaciones afganas de celebrar un plebiscito en las áreas tribales sobre la autodeterminación y, en represalia, en 1947 Afganistán votó en contra de la admisión de Pakistán en las Naciones Unidas. Las relaciones entre los dos países se hicieron tensas en los siguientes años, produciéndose esporádicos choques fronterizos entre las fuerzas de Pakistán y las tribus *patanas* (pastunes), especialmente después de 1949, cuando éstas, con la aprobación del Gobierno afgano, crearon un movimiento con el fin de establecer un Estado independiente que se llamaría Pashtunistán o Patanistán, formado por las provincias sur de Afganistán y el noroeste de Pakistán, obteniendo una salida al mar.

Tras una serie de acuerdos entre Estados Unidos y Pakistán firmados en 1954, Afganistán manifestó su desagrado con respecto a estos pactos⁷². Al año siguiente, el Primer Ministro soviético Nikolai Alexandrovich BULGANIN, en su visita a Afganistán, proclamó su apoyo a la creación del Estado de Pashtunistán. Seguidamente, la URSS y Afganistán emitieron una declaración conjunta a favor de una coexistencia pacífica, el desarme universal y la integración de China en las Naciones Unidas. El Gobierno soviético extendió su

⁷¹ Región adyacente poblada fundamentalmente por *patanas*.

⁷² Los pactos entre Estados Unidos y Pakistán incluían acuerdos militares, sobre todo por el control aéreo de la región.

apoyo técnico a Afganistán. De esta manera, volvía a recuperar el terreno en el tablero de las grandes potencias en una coyuntura política de tensión bipolar, que culminaron con la entrada de las tropas de la URSS en el país en 1978.

Las relaciones entre Afganistán y Pakistán mejoraron brevemente durante el final de la década de 1950. Sin embargo, la disputa de Pashtunistán estalló y no se restauraron las relaciones completamente hasta finales de la década de 1960⁷³. No obstante el ingreso de ambos Estados en las Naciones Unidas hizo posible que la tensión no despertará hasta finales de siglo. El papel de los países fronterizos con Afganistán, especialmente, Irán y Pakistán, es esencial para poder establecer un marco de estabilidad y desarrollo en la región. La etnia pastún continúa con el objetivo de crear un gran Pashtunistán integrado por provincias de Afganistán y Pakistán.

Pakistán ha luchado denodadamente para sofocar los impulsos de los pastunes de conseguir un Pashtunistán independiente, durante y después de la ocupación soviética. Actualmente, el crecimiento alarmante de al-Qaeda y de los talibán en la región tribal pastún del noroeste de Pakistán y del sur de Afganistán, suele atribuirse a la popularidad de su variante mesiánica del Islam y a la ayuda encubierta de los servicios secretos paquistaníes. Pero hay otra razón, más inquietante, que explica su éxito: su relación simbiótica con movimientos separatistas pastunes que podría llevar a la unificación de 41 millones de miembros de esta étnia a los dos lados de la frontera, la ruptura de Pakistán y de Afganistán, y la emergencia de una nueva entidad nacional, un "Pashtunistán islámico"⁷⁴.

Selig S. HARRISON, argumenta que *"el problema político central al que se enfrenta Pakistán, problema que ha estado oculto a la atención internacional distraída por la "guerra contra el terror", es cómo tratar las profundas tensiones entre la mayoría punjabi, que controla las fuerzas armadas, y las minorías*

⁷³ RAICH, Jordi, *Afganistán también existe*, RBA, Barcelona, 2002, p. 67.

⁷⁴ *Op. cit.*, HARRISON, Selig, p. 4.

*baluchi, sindi y pastún a quienes se les ha negado injustamente su parte en el poder económico y político*⁷⁵. En Afganistán, donde los pastunes son el grupo étnico más numeroso, se sienten agraviados por la influencia desproporcionada que ejerce la minoría étnica tayika en el régimen de Hamid Karzai, una consecuencia de la colaboración de EE.UU. con las milicias tayikas para expulsar a los talibán. No conviene olvidar que la etnia pastún han sido las principales víctimas de la guerra contra los talibán, quienes son, mayoritariamente de esta etnia.

2.1.7 El regreso del *gran juego*. El papel de la URSS y de los EE.UU. en el contexto geoestratégico asiático y la desestabilización total de Afganistán

La URSS observaba con detenimiento los beneficios que le proporcionaría el control de este país. De esta forma, los soviéticos se convirtieron en los principales socios comerciales y militares de Afganistán. A pesar de ello, los afganos se negaron a tomar partido en la guerra fría y el país se convirtió en país mantenido indirectamente por los ingresos procedentes de la URSS y de los Estados Unidos, aprovechando la competencia entre ambas superpotencias por tener influencia en la zona. Pero los soviéticos, en vista de los posibles beneficios que podría suponer el control de Afganistán, decidieron hacer un esfuerzo para conseguir que este país tuviera una cierta dependencia económica de la URSS y, de esta manera, conseguir una victoria estratégica ante su enemigo político.

Afganistán recobró el papel de “campo de batalla de Asia” a finales de los años 70 siendo uno de los últimos escenarios de disputa entre los dos grandes bloques durante la guerra fría. La invasión por parte de la URSS en este escenario internacional, ya apuntaba la caída de la potencia soviética en el plano económico y en la carrera de armamentos. Como señala Samuel

⁷⁵ *Ibidem*.

HUNTINGTON, *“los ideólogos de la “doctrina Reagan” vieron en el conflicto de Afganistán la posibilidad de conseguir el rollback de la Unión Soviética en un país que había caído recientemente bajo su órbita, y al mismo tiempo desgastar a la URSS en un enfrentamiento prolongado que sería el paralelo de la humillación sufrida por los Estados Unidos en Vietnam”*⁷⁶. Si anteriormente mencionábamos la imposibilidad de promover una identidad nacional en Afganistán, con la entrada directa en la tensión bipolar se resquebrajaban las pocas posibilidades existentes.

Cada vez resultaba más difícil definir las líneas fronterizas, la soberanía nacional y la cohesión social y política. Zahir SHAH⁷⁷ propuso la paz a DAUD⁷⁸ creyendo que se habían restablecido los lazos de amistad entre ellos. Sin embargo, en julio de 1973, DAUD tomó el poder, destronó al rey y proclamó la República de Afganistán. De sus primeras decisiones fue la de aprobar una nueva constitución en 1977⁷⁹ y establecer un Gobierno civil manteniendo la política de no alineamiento del país. En abril de 1978, DAUD murió durante un

⁷⁶ *Op. cit.*, LÓPEZ PERONA, Alfonso, *“Afganistán: el regreso del gran juego”*, *Política Exterior*, VOL. XIII enero / febrero Nº 67.

⁷⁷ Nacido en Kabul en 1914, Rey de Afganistán desde 1933, cuando su padre fue asesinado, hasta 1973, año en el que fue destronado. Su reinado fue uno de los periodos de Gobierno estable más largo de la historia de Afganistán. Ascendió al trono de Afganistán el 8 noviembre de 1933, cuando tan sólo contaba con 19 años de edad, pocas horas después de que se produjese el asesinato de su padre Nadir SHAH. Su principal objetivo al alcanzar el trono fue conseguir con la ayuda de sus familiares reafirmar el control del Gobierno central y poner fin a la situación de anarquía y bandidaje en la que se encontraba el país desde comienzos de la década de 1920. En septiembre de 1934 hizo ingresar a Afganistán en la Sociedad de Naciones. Dentro de su política de consolidación del país como potencia regional, en febrero de 1936 se adhirió al Tratado de No Agresión del que formaban parte Persia, Irak y Turquía. Un mes después llegaba a un acuerdo de no agresión con la Unión Soviética y consiguió que Afganistán permaneciese neutral durante la Segunda Guerra Mundial.

⁷⁸ En febrero de 1968.

⁷⁹ Véase Constitución de 14 de febrero de 1977 por la que se declara la República Presidencialista de Afganistán.

violento golpe de Estado⁸⁰, por el cual, los nuevos gobernantes, organizando un Consejo Revolucionario dirigido primero por Noor Muhammad TARAQI y después por Hafizullah AMIN, suspendiendo la constitución e iniciando un programa de socialismo científico, lo que condujo a la resistencia armada de los musulmanes, especialmente entre las tribus de las montañas⁸¹.

Incapaces de contener la rebelión, TARAQI y AMIN solicitaron la ayuda militar de la URSS⁸², a pesar de la cual, la resistencia al Gobierno continuó hasta 1979. En diciembre de ese mismo año, AMIN murió tras otro Golpe de Estado apoyado por los soviéticos cuyas tropas ocuparon Afganistán. La URSS designó presidente a Babrak KARMAL⁸³ y éste intentó apaciguar a los rebeldes sin obtener resultados satisfactorios debido a que la insurgencia persistió teniendo como consecuencia que tres millones de refugiados huyeran a Pakistán. Durante la mitad de la década de los 80, las fuerzas gubernamentales y unos 118.000 soldados soviéticos, defendieron las grandes ciudades y vías de comunicación, pero fueron incapaces de desalojar a los

⁸⁰ Existen corrientes que afirman que el Golpe de Estado fue apoyado por la Unión Soviética.

⁸¹ ACADEMIA DE LAS CIENCIAS DE LA URSS, *Afganistán; pasado y presente*, Academia de las Ciencias de la URSS, Ciencias Sociales Contemporáneas, Los estudios Orientales Soviéticos, Moscú, 1981, p. 87.

⁸² Véase ARNOLD, Anthony, *The Fateful Pebble, Afghanistan's Role in the Fall of the Soviet Empire*, Presidio Press, California, 1993; BENNIGSEN, Alexandre y WIMBUSH, Enders, *Muslim National Communism in the Soviet Union: a Revolutionary Struggle for the post-colonial World*, University of Chicago Press, Chicago, 1979; BENNIGSEN, Alexandre y WIMBUSH, Enders, *Muslim of the Soviet Empire*, C. Hurst and Co, Londres, 1985; BENNIGSEN, Alexandre y WIMBUSH, Enders, *Mystic and Commissars, Sufism in the Soviet Union*, University of California Press, Berkeley, 1985; CORDOVEZ, Diego y HARRISON, Selig, *Out of Afghanistan, the inside story of the Soviet Withdrawal*, Oxford University Press, 1995; MAGNUS, Ralph y NABY, Eden, *Afghanistan, Mullab, Marx and Mujubid*, Harper Collins, India, 1998; ROY, Oliver, *Islam and Resistance in Afghanistan*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986; ROY, Oliver, *Islam and Resistance in Afghanistan*, I.B. Tauris, Londres, 1994; RUBIN, Barnett y SNYDER, Jack, *Post Soviet Political Order, Conflict and State Building*, Routledge, Londres, 1998.

⁸³ Anterior vicepresidente que había sido exiliado y exiliado en 1978.

rebeldes⁸⁴. Ante la presencia soviética, se formaron los movimientos guerrilleros, en especial, los muyahidin que recibieron el respaldo de la población y se dispersaron por todo el territorio afgano, sobre todo en la parte montañosa. La guerra fue despiadada, pero los muyahidines no dieron cuartel a las tropas soviéticas.

La presencia soviética en Afganistán provocó un agravamiento de la situación política y económica del país, además de un replanteamiento de la actuación por parte de la URSS que empezaba a vislumbrar una crisis interna provocada por la carrera de armamentos y por la situación económica. En este sentido, en mayo de 1986, probablemente por instigación soviética, KARMAL fue reemplazado por Muhammad NAJIBULLAH, antiguo jefe de la policía del Estado. Después de once años de guerra, las últimas unidades soviéticas abandonaron Afganistán con un balance de un millón de afganos muertos, una tercera parte de la población refugiada en el extranjero (principalmente Irán y Pakistán) y centenares de miles de campesinos asentados en las afueras de las ciudades tras abandonar sus aldeas⁸⁵. El ejército rojo deja tras de sí, un país en ruinas y una sociedad desecha, algo que ya venía perfilándose desde la creación de este país y que se iba agudizando en sucesivas fases.

En este contexto, el islamismo radical y el terrorismo islamista encuentran el caldo de cultivo para un futuro de incertidumbre y de violencia desproporcionada. Como bien afirma WEISSMAN *“lejos de significar el fin de las hostilidades, la marcha de los soviéticos acentúa la lucha entre las diferentes facciones y comandantes locales, así como las luchas de influencia entre las potencias regionales”*⁸⁶. Tras la retirada de tropas de la Unión Soviética (1988-1989), la guerra civil continuó. Afganistán dejó de ser un escenario de la guerra fría y se convirtió, una vez más, en una pieza

⁸⁴ *Op. cit.*, EWANS, Martin, RUBIN, Barnet T, *The Fragmentation of Afghanistan*, p. 47.

⁸⁵ WEISSMAN, Frabrice, *A la Sombra de las guerras justas. El orden internacional y la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona, 2004, p. 71.

⁸⁶ *Ibidem*.

fundamental en el tablero de las potencias regionales (Pakistán, India, Irán, Rusia y Uzbekistán) por hacerse con el control de un territorio estratégicamente bien situado, no solamente por ser paso obligado de las reservas de petróleo y gas, sino por la importancia regional del territorio y las rutas comerciales existentes.

En esta línea de incertidumbre política y falta de liderazgo, las facciones rivales al presidente NAJIBULLAH acordaron entonces un consejo interino para gobernar Afganistán, con Burhanuddin RABBANI como presidente provisional. Una Asamblea especial (diciembre de 1992) confirmó, mediante votación, al presidente RABBANI por un periodo de dos años, pero persistió la lucha entre las fuerzas político-militares contendientes.

Los actores implicados tenían un enérgico componente étnico-religioso: los *tayikos*, representados por el Jamiat-i-ISLAMI, partido islamista moderado dirigido por RABBANI y MASSUD; los *hazara*, musulmanes shiíes, agrupados en torno al Hizo-i-WAHDAT, liderado por Alí MAZARÍ y con el apoyo de Irán; los uzbekos, respaldados por Uzbekistán y encabezados por el Frente Nacional, del general Abdul Rashid DOSTUM; y, aunque en último lugar, el contingente étnico más importante, los *pastunes*, agrupados (hasta el surgimiento de los talibanes en 1994) en el Hizo-i-ISLAMI, grupo islamista radical shii apoyado por Pakistán y dirigido por Gulbuddin HEKMATYAR ⁸⁷.

Tras la situación en la que se encontraban la sociedad afgana, los líderes de las facciones de la guerrilla acordaron una constitución interina, preludio de las elecciones de 1994. Sin embargo, el 1 de enero de ese mismo año las disputas surgieron en Kabul entre tropas leales al Presidente RABBANI, apoyado por Irán y Rusia, frente a la encabezada por el Primer Ministro HEKMATYAR, apoyados por el antiguo general comunista DOSTUM.

⁸⁷ El 17 de junio de 1993, Hekmatyar juró el cargo de Primer Ministro.

La influencia soviética en el contexto sociopolítico de Afganistán produjo importantes cambios en el país que terminaron por desestabilizar los pilares del Estado⁸⁸. Asimismo, supuso el paso final para que Afganistán se convirtiera, de nuevo, en una pieza clave en las políticas de Asia Central, que pese a ser un territorio sin grandes materias primas, si posee, como ya hemos reiterado, una importante situación estratégica que le ha hecho ser esclava de las potencias del momento. A las rutas comerciales y pasos de las reservas de gas, se suma la importancia de la producción de opio, un factor anda desdeñable que se ha convertido en una de la principales causa de inestabilidad de este país.

La influencia soviética terminó de destruir las escasas posibilidades de estabilidad. La sucesión de conflictos, influencias y dominaciones, han provocado notables preocupaciones, no solamente para este actor internacional, sino para la estabilidad del área. A raíz de este tema, es conveniente hacernos una pregunta: si la incertidumbre en la que se encuentra sumergido el país ¿es una consecuencia derivada de la influencia que las potencias han ejercido, o bien, efectos colaterales de toma de decisiones guiadas por los intereses económicos en un mundo globalizado?

2.1.8 El movimiento talibán. Entre el fundamentalismo islámico y el nacionalismo

Los talibanes, grupo integrado por estudiantes del sur del país, más concretamente de las provincias de Helmand y Kandahar, y de etnia pastún, surgieron con fuerza en agosto de 1994 aprovechando la caótica situación política generada por la salida de las tropas soviéticas, las luchas entre las diversas facciones y por los señores de la guerra (muyahidines)⁸⁹. Durante los

⁸⁸ ATWOD, J. Brian, *"Nation Building and Crisis Prevention in the Post Cold War World"*, Brown Journal of World Affaire, Vol. 2, No. 1, Londres, 1994, pp. 11-17.

⁸⁹ Véase RASHID, Ahmed, *Los talibán. El Islam, el petróleo y el nuevo gran juego en Asia Centra*, Quinteto, Barcelona, 2002; IGNATIEFF, Michael, *The Warrior Honor, Ethinc War and*

meses siguientes, los talibán avanzaron en dirección a la capital: tomaron las ciudades de Kandahar y de Ghazni, alcanzando los alrededores de Kabul⁹⁰. Rechazados por las fuerzas gubernamentales, los talibanes optaron por avanzar hacia el oeste y el este, con el fin de cercar la capital. El movimiento talibán había impuesto una forma extrema de control social en nombre de la religión en Afganistán. Conducidos por clérigos musulmanes, los talibán intentaron crear su versión de una sociedad islámica moldeada a la medida de las enseñanzas del Corán⁹¹.

La caída de Kabul en manos de los talibanes concentró la atención internacional de una manera muy singular, hecho que no se advertía desde la salida del país de las tropas soviéticas. A medida que la historia seguía su curso tras la conquista de la capital y los acontecimientos se sucedían rápidamente, el proceso fue adquiriendo una dimensión más sugerente: los periodistas y analistas iban descubriendo como los misterios que gravitaban alrededor de las políticas energéticas de la región, el comercio de la heroína, el terrorismo islámico internacional y la diplomacia moderna giraba alrededor de un grupo de estudiantes que, bajo la idea de obtener la legitimidad de la población, empezaba a dominar la vida política del país⁹².

A lo largo del conflicto y, a medida que se extendieron los combates a zonas no pastunes, las prácticas de los beligerantes se transformaban en violencia masiva contra grupos enteros de población, estigmatizados por su

the Modern Conscience. Vintage, New York, 1999; MALEY, William, *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the talibán*, C. Hurst, Londres, 1998; MARSDEN, Peter, *The talibán: war, religion and the new Order in Afghanistan*, Zed Book, Londres, 1998; RUBIN, Barnett, *The search for Peace in Afghanistan, from buffer State to Failed Sate*, Yale University, New Haven, 1995.

⁹⁰ *Op. cit.*, HIPPLER, Mochen, p. 95.

⁹¹ KOTTAK P., Conrad, *Antropología Cultural*, McGraw Hill, Madrid, 2006, p. 244.

⁹² GRIFFIN, Michael, *El movimiento talibán en Afganistán. Cosecha de tempestades*, La Catarata, Madrid, 2001, p. 12.

etnia o religión⁹³. Independientemente de las consecuencias que pudieran derivarse de la conquista de Kabul por parte de los talibanes, un hecho marcó el desarraigo con que actuaron en contra de las elites que habían apoyado en algún momento los precedentes históricos más recientes⁹⁴. El asesinato de NAJIBULA, anterior presidente y de su hermano, fueron mostrados a la población como símbolo de fuerza.

Tras varios años de presiones y conflictos, los talibanes procedieron a la conquista de Kabul⁹⁵ y el avance hacia el Norte, donde se hicieron fuertes las tropas gubernamentales de DOSTUM y de MASSUD, conocidos como la Alianza del Norte. Seguidamente, los talibán, procedieron a establecer, allí donde se extendieron, su visión restrictiva del Islam: radical separación de sexos en público, prohibición a las mujeres para ocupar puestos públicos, persecución de actividades consideradas impuras⁹⁶ y modificación de la legislación penal para la aplicación de leyes más severas. Los talibanes organizaron una ofensiva contra las fuerzas situadas en la parte septentrional,

⁹³ *Op. cit.*, WEISSMAN, Frabice, p. 74.

⁹⁴ *Op. cit.*, GRIFFIN, Michael.

⁹⁵ A lo largo de 1995 su empuje continuó con fuerza. Se produjo la toma de Herat, segunda ciudad en importancia del país.

⁹⁶ Salas de juegos, consumo de bebidas alcohólicas, etc. Se instituyeron diversas medidas represoras. Se impidió trabajar a las mujeres y a las niñas acudir a la escuela. Las mujeres que habían alcanzado la pubertad tenían prohibido hablar con hombres que no fueran parientes. Las mujeres debían tener un motivo justificado para poder abandonar sus casas, como ir a comprar comida. Los hombres, a los que se les exigía dejarse crecer barbas pobladas, también se enfrentaban a una serie de prohibiciones: jugar a las cartas, escuchar música, criar palomas y volar cometas. Para hacer cumplir con estas normas, los talibán mandaban hombres armados por todo el país, constituyendo una fuerza policial religiosa conocida como Departamento General para la Preservación de la Virtud y la Eliminación del Vicio. A través de la historia, los líderes políticos han utilizado la religión para promocionar y justificar sus puntos de vista y sus políticas.

cerca del valle del Panshir, si bien no consiguieron conquistarlo en su totalidad⁹⁷.

Asimismo y, como consecuencia de los atentados contra las Embajadas de los Estados Unidos en Nairobi (Kenia) y Dar es-Salaam (Tanzania), en los que fallecieron cerca de 300 personas, y en los cuales, parecía estar implicado el saudita Osama BIN LADEN, fundador y líder de la red terrorista Al-Qaeda, en agosto de ese mismo año tuvo lugar un bombardeo estadounidense dirigido hacia las instalaciones afganas⁹⁸, acusadas de ocultar en su territorio a BIN LADEN. La operación militar fue unilateral, sin el apoyo de ningún aliado de EE.UU., según el General estadounidense Hugh SHELTON, presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor de este país, aunque las autoridades de Pakistán colaboraron en la operación.

Los ataques tuvieron una gran repercusión en el mundo árabe y motivaron reacciones violentas en países como Libia y Pakistán, mientras que la Liga Árabe denunciaba los hechos como “*un acto injustificable contra la soberanía de un país*”. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas anunció la imposición de sanciones⁹⁹ (15 de noviembre de 1999) contra el régimen talibán a raíz de que éste rechazara entregar a BIN LADEN para su procesamiento judicial. Estas medidas fueron previamente adoptadas por el Gobierno de los Estados Unidos, congelando y desarticulando las redes de financiación. La

⁹⁷ Como consecuencia de estos acontecimientos, el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas, Mahmud MESTIRI, y la comunidad internacional preocupada por como avanzaban los acontecimientos, intentaron conseguir una fórmula en la que se sustituiría al Presidente RABBANI por un consejo de personalidades apolíticas que representarían a las diferentes provincias de Afganistán. Respaldado por una fuerza de interposición, formada por elementos procedentes de todo el país, se aceptó en 1995. El plan quedó inutilizado con la llegada de los talibanes.

⁹⁸ Véase Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Informe País: Afganistán. mayo de 2006.

⁹⁹ Entre estas sanciones destacamos el congelamiento de los bienes talibanes en el extranjero y la prohibición de los vuelos comerciales de sus compañías aéreas.

Resolución 1.267 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptada por unanimidad del los 15 miembros, exigía a los talibanes la “*entrega inmediata de BIN LADEN*”¹⁰⁰ a cualquier país que estuviera dispuesto a juzgarle. Agotado el plazo, el 15 de noviembre de 1999 entraron en vigor las sanciones.

Con el propósito de fraguarse amistades, a principios de febrero de 2000 una delegación del Régimen talibán visitó París con el objetivo de entrevistarse con representantes del Gobierno francés¹⁰¹. Seguidamente, la misma misión viajó a Berlín para establecer relaciones políticas y comerciales para apaciguar las medidas adoptadas por la comunidad internacional. Tanto el Gobierno francés como el alemán, destacaron que cualquier encuentro carecía de oficialidad. No obstante, debido al desprecio de Occidente, que no reconocía al Gobierno talibán, ni siquiera para el establecimiento de relaciones económicas (incluyendo la construcción de un gaseoducto enlazando con las reservas de gas de Turkmenistán con las costas pakistaníes bañadas por el Océano Índico), los talibanes fueron radicalizando sus postulados, acercándose hacia las líneas marcadas por Osama BIN LADEN.

2.1.9 Las consecuencias para Afganistán de los atentados del 11 de septiembre de 2001

Tras los atentados terroristas del 11-S de 2001 en las ciudades de Nueva York y Washington, se volvió a exigir al Gobierno talibán la entrega de Osama BIN LADEN, acusado como responsable del ataque terrorista. El Consejo Islámico Afgano recomendó al Gobierno talibán la entrega de BIN LADEN o el abandono voluntario del país. Al mismo tiempo, los “*ulemas*” (doctores del Islam) mantenían la amenaza de declarar la *yihad* a Estados Unidos si se

¹⁰⁰ Véase Resolución 1.267 de 1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

¹⁰¹ MARDEN, Peter, *The talibán war and religión in Afghanistan*, New Internationalist, London, 2002, p. 53.

producía algún ataque contra Afganistán. El régimen talibán siempre ha afirmado que el terrorista había desaparecido y que no era posible encontrarlo.

La delicada situación del régimen talibán se agravó después de los atentados terroristas del 11-S¹⁰², más, si cabe, después de que el Presidente de los Estados Unidos, George W. BUSH, forjara una amplia coalición internacional contra el terrorismo islámico y autorizara una ofensiva militar, conocida como la *Operación Libertad Duradera*, cuyo primer objetivo era la entrega por parte del Gobierno de Afganistán de Osama BIN LADEN, a quien se le acusaba de ser el responsable de los atentados.

De forma simultánea, la oposición interna afgana se vertebraba en dos ejes: por un lado, la Alianza del Norte (conjunto de milicias y guerrillas antes en pugna, que combatía de forma unificada desde 1996 a los talibanes), rebautizada con el nombre de Frente Unido y liderada por Muhammad FAHIM KHAN, representando el brazo militar del Gobierno afgano en el exilio, presidido por RABBANI y reconocido como legítimo por la comunidad internacional. Por otro lado, el ex monarca Muhammad ZAHIR SHAH quien, desde su exilio en Italia, parecía una de las opciones más factible para protagonizar la transición política subsiguiente a una hipotética caída del Gobierno rigorista.

¹⁰² Véase AGUIRRE, Mariano, *De Nueva York a Kabul, Anuario CIP 2002*, Icaria, Barcelona, 2002; AUGÉ, Marc, *Diario de guerra: el mundo después del 11 de septiembre*, Gedisa, Barcelona, 2002; BATALLA, Xavier, *Afganistán. La guerra del siglo XXI*, DeBolsillo, Barcelona, 2002; CHOMSKY, Noam, *11/09/2001*, RBA, Barcelona, 2002; COOLEY, John K, *Guerras profanas: Afganistán, Estados Unidos y el terrorismo Internacional*, Siglo XXI, Madrid, 2002; FERNÁNDEZ HIDALGO, Rubén Ramón, *11 de septiembre: desde dentro*, Editorial Mira, Zaragoza, 2002. HARO TECGLÉN, Eduardo, *La Guerra de Nueva York*, El País Aguilar, Madrid, 2001; HOWARD, Michael, *La invención de la paz: reflexiones sobre la guerra y el orden internacional*, Salvat, Barcelona, 2001; IGLESIAS CUÑARRO, Fernando A, *Twin towers: el colapso de los Estados nacionales*, Bellaterra, Barcelona, 2002.

Dada la resistencia del Gobierno talibán a entregar a BIN LADEN, fuerzas estadounidenses y británicas iniciaron el 7 de octubre de 2001 el bombardeo de objetivos estratégicos afganos. Durante el siguiente mes de noviembre, la Alianza del Norte, definitivamente respaldada por la comunidad internacional, aceleró su ofensiva terrestre, ocupó de forma sucesiva las principales ciudades (Mazar-i-Sharif, Pulaj-i-Jamri, Taloqan, Qala i Naw, Konduz, Herat, Jalalabad y Kabul) pasando a dominar dos terceras partes del territorio del país. Así, los talibanes conservaron el control de algunas provincias del sur y centraron todos sus esfuerzos en resistir desde su principal baluarte, Kandahar.

Paralelamente al avance de la Alianza del Norte, a los bombardeos aliados y al paulatino repliegue talibán, las fuerzas estadounidenses iniciaron en la zona meridional del país las operaciones de búsqueda sobre el terreno de BIN LADEN. En el marco de esta nueva fase de la Operación Libertad Duradera, la Infantería de Marina de los Estados Unidos, se hizo presente en las cercanías de Kandahar. Esta ciudad se rindió finalmente el 6 de diciembre, pero, dado que el *mulah* Mohammed OMAR y BIN LADEN permanecían en paradero desconocido, las operaciones bélicas prosiguieron, trasladándose al que se presumía como su lugar de refugio, la montañosa región de Tora Bora donde aún luchaban numerosos miembros de Al Qaeda¹⁰³. La resistencia en Tora Bora finalizó el 16 de septiembre, pero OMAR y BIN LADEN continuaron desaparecidos. Complementariamente a los bombardeos de la Alianza del Norte, se crea una perniciosa confusión entre el ejercicio a la legítima defensa de Estados Unidos, que conlleva además la caída de un sistema político opresivo, y la acción humanitaria independiente e imparcial de las organizaciones de ayuda¹⁰⁴.

¹⁰³ Véase RASANAYAGAM, Angelo, *"Afganistán a Modern History"*, I.B.Tauris, 2003, New York.

¹⁰⁴ *Op. cit.*, WEISSMAN, Frabice, p. 81. Los mensajes decía *"Stay where you are, we will feed you"*, *Quedaros donde estáis, nosotros os daremos de comer*. Complementariamente a los bombardeos de la Alianza se crea una perniciosa confusión entre el ejercicio a la legítima

2.1.10 El derrocamiento del régimen talibán como consecuencia de la intervención militar

Una vez derrocado el régimen talibán, la comunidad internacional se transforma en un protagonista esencial para el futuro del país, no solamente con el objetivo de crear un nuevo sistema político, sino también con el propósito de encauzar el proceso de reconstrucción de Afganistán que presentaba una imagen totalmente desoladora como consecuencia de más de treinta años de conflictos. Así, comienza una serie de contactos y compromisos para tratar la reconstrucción física y política de Afganistán.

El proceso se inicia con la Conferencia de Bonn, el Proceso de Chipre y la Asamblea Peshawar (noviembre de 2001), donde se congregaron la totalidad de las fuerzas políticas de Afganistán a excepción de los talibanes: la Alianza del Norte (con el presidente en el exilio RABBANI) y el denominado Grupo de Roma (vinculado al antiguo monarca Zahir SHAH). Bajo los auspicios de las Naciones Unidas y los Estados Unidos, se pretendía establecer un marco político que desembocará en el subsiguiente proceso de pacificación y democratización del país. La cumbre de Bonn (2001), arrancó con la firme voluntad de todos los grupos étnicos de sentar las bases, en un plazo máximo de cinco días, de un Gobierno y un consejo interino, que se hiciera cargo del país hasta la primavera¹⁰⁵.

Finalizadas las tensiones entre las diferentes facciones emanó, patrocinado por la comunidad internacional y, especialmente por los Estados Unidos, un Gobierno provisional, presidido por el pastún Hamid KARZAI, que ejercería el poder ejecutivo durante un periodo de seis meses¹⁰⁶. *“Mis principales preocupaciones son la economía, la seguridad y conseguir la unidad nacional”*, declaró KARZAI. Quedaba previsto que, superado este

defensa de Estados Unidos, que conlleva además la caída de un sistema político opresivo, y la acción humanitaria independiente e imparcial de las organizaciones de ayuda.

¹⁰⁵ *Op. cit.*, HIPPLER, Mochen, p. 74.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

periodo, se convocaría la Loya Jirga¹⁰⁷ para designar un nuevo Gobierno cuyo mandato se prolongaría durante dos años, plazo que, una vez transcurrido, tendrían lugar elecciones libres. Según lo previsto, se reunió la Loya Jirga (junio 2002), y en su transcurso, KARZAI fue elegido para desempeñar la presidencia del país hasta la celebración de elecciones democráticas. Debido a las disputas internas y a la imposibilidad del acuerdo, se rechazó la elección de RABBANI y del ex monarca ZAHIR¹⁰⁸.

Asimismo, en la ciudad de Bonn, se acordó el despliegue de una Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) vinculando a las Naciones Unidas y, que más tarde, quedaría bajo mando de la OTAN por Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹⁰⁹ autorizando, durante un periodo de seis meses, el despliegue de ISAF para la pacificación del país. De esta manera, existía en territorio afgano dos fuerzas encargadas de establecer la seguridad: la Operación Libertad Duradera (EE.UU.) e ISAF (OTAN).

Durante la II Conferencia de Bonn, KARZAI declaró su intención de formar un ejército nacional y procurar el desarme de los *señores de la guerra*. En esta línea de mantener la seguridad, no sólo del país, sino de toda la región, se celebró en Kabul, una reunión con los Gobiernos vecinos de China, Irán, Pakistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, de la que emanó una declaración por la que cada uno de los Estados asistentes aceptaban el compromiso común de respetar la integridad y soberanía de los otros.

A principios de enero de 2002, comenzó la primera Conferencia de Donantes en la ciudad de Tokio que versó sobre la reconstrucción del Afganistán. Esta Conferencia estuvo patrocinada por el Gobierno de los Estados Unidos, Japón, la Unión Europea y Arabia Saudí y participaron representaciones de más de 60 gobiernos y organizaciones internacionales. Se

¹⁰⁷ Gran Asamblea tradicional que reúne a los jefes tribales.

¹⁰⁸ Mientras tanto, se empezaron a vislumbrar los primeros atentados contra los nuevos dirigentes de Afganistán, destacando el que sufrió el propio KARZAI del que salió ileso.

¹⁰⁹ Véase Resolución 1386 de 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

alcanzó la promesa de que las ayudas a la reconstrucción del país serían aproximadamente de unos 4.500 millones de dólares. En el caso de España, que ostentaba la presidencia de la UE, se anunció, a través del Secretario de Estado de Política Exterior, Miguel NADAL, que el compromiso de los Estados europeos sería de 550 millones de euros para el primer año.

Dos años después de la caída de los talibanes, la comisión encargada de la redacción de una carta magna para el país, presentó ante KARZAI el proyecto constitucional que habría de ser debatido en la Loya Jirga. Este borrador, contemplaba la definición del Estado afgano como una República Islámica democrática garante de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Finalmente, la Constitución fue aprobada por la Loya Jirga (enero 2004) y la comunidad internacional inició la búsqueda de compromisos con los diversos Estados para alcanzar acuerdos sobre la reconstrucción física y política del país. En esta línea, se celebró en Berlín, la II Conferencia de Donantes para Afganistán (31 de marzo y 1 de abril de 2004), donde los Estados comprometieron ayudas por valor de 8.200 millones de dólares.

Paralelamente a los acuerdos económicos y políticos, los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN decidieron, el 28 de junio de este mismo año, incrementar las tropas desplegadas por la organización en Afganistán, pasando de 6.500 soldados a 10.000 antes de las elecciones de septiembre de 2004. La ISAF, desplegada bajo mandato de las Naciones Unidas, estaba integrada por 8.000 soldados de 37 países diferentes. La misión española estaba compuesta por 540 efectivos que se encontraban en Kabul. Con la reunión de los Ministros de Defensa de la OTAN, España se hizo cargo de la Base de Apoyo Avanzada que se instaló en el aeropuerto de Herat y también

del Equipo de reconstrucción Provincial (PRT) en la ciudad de Qala I Naw, provincia de Badghis¹¹⁰.

Con el Gobierno establecido democráticamente el 9 de octubre de 2004, del que resultó elegido el pastún Hamid KARZAI con el 55,4% de los sufragios, se celebró en Kabul la Conferencia sobre Cooperación Económica y Regional, representada por once países vecinos de Afganistán, además de la India, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Kazajistán y Kirguistán¹¹¹. La conferencia, presidida por el Reino Unido que ostentaba la dirección actual del G-8, tenía como objetivo promover formas específicas de cooperación económica, como por ejemplo: red eléctrica, transporte, comercio, control fronterizo, promoción comercial y la inversión¹¹².

Pero sin duda, la principal conferencia de donantes fue la celebrada en la ciudad de Londres en febrero de 2006. En esta Conferencia, a nivel ministerial, se produjo el lanzamiento de una nueva etapa para garantizar el desarrollo económico y social de Afganistán. La Comunidad Internacional asumió el nuevo compromiso a través del *Afganistán Compact* (Pacto por Afganistán) comprometiéndose a invertir más de 2.000 millones de dólares para activar la reconstrucción del país. Asimismo, desde el punto de vista militar, los ministros de Defensa de la OTAN, reunidos en la ciudad italiana de Taormina (9 de febrero de 2006), ratificaron la voluntad de continuar en Afganistán conforme a lo previsto, en el plan de expansión de tropas aliadas al sur del país. El objetivo último consistía en que todo el país estuviera bajo control de las tropas de la OTAN fomentando un buen clima de seguridad y desarrollo. Los acontecimientos posteriores, demuestran que la inseguridad ha ido en aumento.

¹¹⁰ El Parlamento español autorizó el 22 de junio de 2005 el envío a Afganistán de 500 efectivos más para realizar labores de control y seguridad para garantizar el buen funcionamiento de las elecciones parlamentarias y el recuento de votos.

¹¹¹ Estuvieron presentes las principales agrupaciones internacionales de la región, como por ejemplo *Expanding Horizons and Forging Cooperation in a Resurgent Asia* (SAARC).

¹¹² *Op. cit.*, HIPPLER, Mochen, p. 75.

2.2 Radiografía política y social de Afganistán

La situación de Afganistán es extremadamente compleja producto de su propia idiosincrasia y de las actuaciones externas. Si nos centramos en el ámbito interno, es conveniente recordar las rivalidades étnicas, los radicalismos religiosos, la agudización del terrorismo, la fragilidad del Estado, la economía del opio, la fortaleza de los talibán, el subdesarrollo generalizado, etc., que contribuyen a la atomización de los problemas. Estamos ante una tierra indómita, siempre codiciada pero nunca dominada por las potencias regionales, de aquí que podamos afirmar que la ubicación estratégica de Afganistán es causa de la situación del país, a la vez que pieza clave en la estabilización regional. Asimismo, la diversidad étnica y las innumerables formas de Gobiernos por las que ha pasado el país, hacen de Afganistán un espacio con compleja estabilidad¹¹³.

Socialmente, la población esta sumergida bajos uno de los peores indicadores de desarrollo del mundo¹¹⁴ (**Tabla 1**). Además, la violencia contra las mujeres continúa siendo extrema, sistemática y generalizada, con el añadido de que tienen que arreglárselas en las condiciones de supervivencia extremas que ésta conlleva¹¹⁵. Las condiciones de vida sigue estando en condiciones de infrahumanidad y apenas eran consideradas seres humanos.

¹¹³ GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma, “Guerra en Afganistán: ¿seguirá Hamid Karzai al frente del Gobierno?”, Safe Democracy Foundation, 30 de marzo de 2009.

¹¹⁴ Según el Informe sobre el Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2006, Afganistán ocupa el puesto 176 sobre 179 países que se realiza el informe. Cabe decir, que dada la situación del país, el PNUD no ha podido elaborar informes de IDH de Afganistán en los años posteriores.

¹¹⁵ URRUTÍA, Carmen, *Afganistán hoy: situación social, política, laboral de las mujeres en la era post-talibán*, Plataforma por los Derechos Humanos de las Mujeres, 27 de junio de 2003, en, http://www.consejomujeresmadrid.org/Upload%5CDOC125_afganistan.doc [Consulta: 9/2009]

Para la gran mayoría de ellas, su vida cotidiana no ha cambiado, estando obligadas a vivir invisibles, mudas y sumisas.

Tabla 1: Indicadores políticos y sociales de Afganistán (2008)

Nombre oficial	República Islámica de Afganistán
Capital	Kabul
Superficie	652.225 km ²
Población	27.538.900
Crecimiento de la población	4,6%
Tasa de crecimiento de la población	4,77%
Densidad de población	42,12 hab./km ²
Población emigrada	3.000.000
Población nómada	1.500.000
Censo oficial de 2009	26.528.325 Hab.
Distribución de población	
- Población urbana	23%
- Población rural	77%
Esperanza de vida	
- Total	46 años
- Femenina	46,1 años
- Masculina	45,9 años
Tasa de mortalidad infantil	149 fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos
Tasa de alfabetización	
- Total	63%
- Masculina	48,4%
- Femenina	78,1%
Religión	
- Musulmanes	99%
- Musulmanes sunníes	84%
- Musulmanes chiíes	15%
Otras o ninguna	1%
Composición de la población	Pastunes 50% Tayikos 25% Hazaras 9% Uzbekos 9% Chahar aimags, turcos, baluchis, nurestanies y otros

2.2.1 Una sociedad atomizada: organización territorial y composición étnica¹¹⁶

La composición étnica de Afganistán es muy diversa. Este hecho ha sido un condicionante más para la ausencia de una identidad nacional, el establecimiento de un marco legal general y una situación política estable. La mayoría de la población pertenece a las etnias pastún y tayika, siendo de carácter minoritario las restantes. La gran diversidad del país es el resultado de las innumerables etnias que se han establecido por el territorio a lo largo de su historia, teniendo, cada una de ellas, unas características muy diversas.

En primer lugar, siendo la más mayoritaria (**Figura 1**), los pastunes (también llamados pakhtunes o pashtús) que, además, han dominado la escena política del país desde el siglo XVIII y han sido considerados como los fundadores del actual Estado afgano¹¹⁷. Se concentran en el este y el sur del país aunque se encuentran numerosos núcleos pastunes en otras provincias de Afganistán y Pakistán. Musulmanes sunitas y de origen indoeuropeo, los pastunes se dividen internamente en tres confederaciones compuestas de tribus, subdivididas a su vez en clanes. No forman un grupo homogéneo y son frecuentes las rencillas entre ellos y entre clanes de una misma tribu, disputas que se transmiten de generación en generación. Esta etnia no es exclusiva de Afganistán y se calcula que unos doce millones viven en Pakistán¹¹⁸, donde reciben el nombre de patanes. Su estructura social se basa en el *pastúnwali*, código tribal, por el cual, es requerimiento absoluto la adhesión a un número de costumbres establecidas.

Los pastunes, a ambos lados de la Línea Durand, comparten una antigua identidad social y cultural que se remonta al menos al reino *Pakti* mencionado en los escritos de Herodoto y posiblemente a fechas anteriores. Cuando un

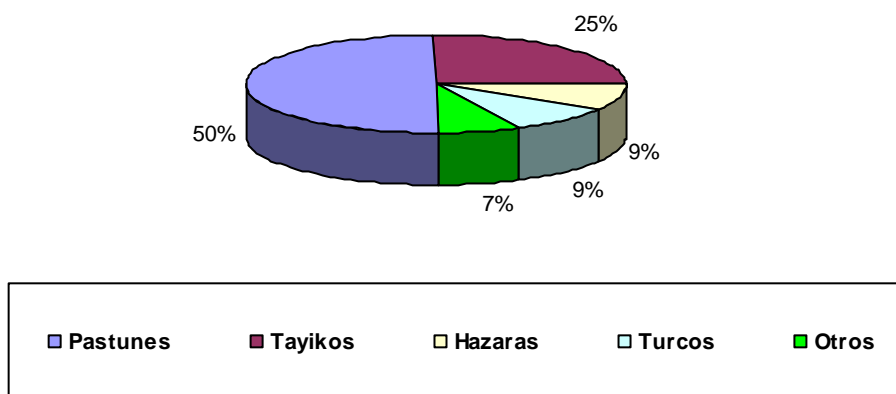
¹¹⁶ Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Datos de 2005.

¹¹⁷ Véase La Vanguardia, "*Hemeroteca de nuestra historia 1881-2005*" *Las etnias de Afganistán*, La Vanguardia, Barcelona, 2002.

¹¹⁸ *Op. cit.*,

crítico punjabí preguntó en 1975 a Wali Khan, el líder del Partido Nacional Awami, si era “*primero un musulmán, un paquistaní o un pastún*”, Wali Khan dio una respuesta que ha sido citada muchas veces: “*un pastún de 6.000 años, un musulmán de 1.000 años y un paquistaní de 27 años*”¹¹⁹. Se han encontrado inscripciones del siglo VIII en un idioma precursor del pastún¹²⁰.

Figura 1: Distribución étnica en Afganistán¹²¹



Los pastunes se dividen territorialmente en tres grupos principales: a. los que viven en las zonas montañosas en la frontera entre Pakistán y Afganistán, que son trashumantes y por esto no reconocen la imposición de las fronteras artificiales: se trata de las tribus *afridi khatak, orakzai, gangas, wazir, mashud y turri*¹²²; b. los que viven en las mesetas y planicies de Afganistán dedicados principalmente a la agricultura, siendo las tribus principales la *durrani* o *abdali* y

¹¹⁹ *Op. cit.*, HARRISON, Selig, S.

¹²⁰ En los siglos XI y XII, Rahman Baba y otros poetas escribían canciones folclóricas que siguen siendo populares en la actualidad y, a mediados del siglo XVII, Khushal Khan Khattak había desarrollado lo que hoy en día se considera como el estilo clásico de la poesía pastún.

¹²¹ Gráfico elaboración propia.

¹²² BLANCARTE J, Roberto, *Afganistán. La revolución islámica frente al mundo occidental*, El Colegio de México, México, 2001, p. 28.

la *ghilzai*; y c. los que habitan en las planicies de Peshawar, principalmente de la tribu *yusufai* en el territorio de Pakistán¹²³.

Hay de dos a tres docenas de tribus pastún, dependiendo de la forma de clasificarlas, divididas en cuatro grandes agrupaciones: los *durrani*s y los *ghilzais*, concentrados en Afganistán; las llamadas tribus independientes, a ambos lados de la Línea Durand; y varias tribus, tales como los *khattaks* y los *bannuchis*, centrados en la Provincia de la Frontera Noroeste (NWFP). En este sentido, Richard TAPPER opinaba que, *“A pesar del conflicto endémico entre los distintos grupos pastún, todos ellos saben desde hace tiempo que la noción de la unidad étnica y cultural de todos los pastunes es un complejo simbólico de gran potencial para la unidad política. De todos los grupos tribales de Irán o Afganistán, los pastunes han tenido probablemente la ideología de linaje segmentario más explícita y dominante del modelo clásico expresada no sólo en genealogías escritas sino en la distribución territorial”*¹²⁴.

La mención de las diversas tribus tiene su razón de ser, ya que muchas veces las luchas intertribales han dado origen a conflictos que luego adquieren otro carácter. Por ejemplo, en ese sentido vale la pena mencionar que Babrak KARMAL¹²⁵, pertenecía a la tribu *durrani*, mientras que Hafizullah AMÍN y Mohammed TARAQI¹²⁶ eran de origen *ghilzai*¹²⁷. Por otro lado, la diferenciación entre los pastunes de las planicies y de las montañas también es importante, ya que estos últimos jamás se han sometido al poder central, ya sea afgano o pakistaní, y han garantizado la permeabilidad de la frontera, lo

¹²³ DUPREE, Louis, *Afghanistan*, Princeton University Press, 2ª Ed, Princeton, 1980, p. 1.

¹²⁴ TAPPER, Richard, *The Conflict of Tribe and State in Iran and Afghanistan*, St Martin's Press, Nueva York, 1983, en *Op. cit.*, HARRISON, Selig S.

¹²⁵ Secretario General del Partido Democrático Popular de Afganistán y Presidente del Consejo Revolucionario en 1978.

¹²⁶ Ocuparon los mismos puestos en junio de 1978 y diciembre de 1979 respectivamente.

¹²⁷ *Op. cit.*, BLANCARTE J, Roberto, p. 9.

que actualmente hace más fácil el tránsito de refugiados y rebeldes¹²⁸, así como, de elementos insurgentes.

A parte de su predominio numérico, los pastunes lograron durante mucho tiempo establecer su primacía política sobre otras etnias del país. Este fenómeno tiene sus orígenes en la conquista de las regiones que hoy en día constituye Afganistán. La supremacía es tal, que incluso, algunos observadores europeos se referían a los pastunes como los “*verdaderos afganos*”¹²⁹. Esta supremacía ha sido la causa de conflictos internos del país, lo que también significa que, el proceso de penetración y dominación ideológica mediante la imposición de patrones culturales, ha sido implementado en forma compleja y poco eficaz en la sociedad afgana.

Los pastunes han dominado la esfera de poder político gracias a su sentimiento de identidad nacional. A este respecto, León B. POULLADA advierte que *“desde que Ahmad Sha DURRANI se posicionó como reino afgano, los no pastunes han resentido la dominación pastún. Revueltas armadas e insurrecciones entre los hazaras, uzbekos, e incluso los tayikos han tenido lugar. Para muchas tribus no pastunes, el mero término denotado ciudadanía nacional “afgana” ha sido sinónimo de “pastún”. Este sentido de alienación tribal ha goleado a las mismas raíces de todos los esfuerzos para construir un Estado-Nación unido”*¹³⁰.

En segundo lugar y, ligeramente inferiores en número a los pastones (**Figura 1**), se encuentran los tayikos que habitan mayoritariamente, en el nordeste y en el oeste del país. Además, un buen número reside en la capital, Kabul. En realidad, los tayikos tienen orígenes persas del Asia Central, con la

¹²⁸ BLANC, Jean-Charles, “*Des puples afganis au peuple afgani*”, *Les Temps Modernes*. Vol. XXXV, num. 408-409, julio-agosto, 1980, pp. 20-57.

¹²⁹ FRASER-TYLER, W.K, *Afghanistan; A study of Political Developments in Central and Southern Asia*, Oxfors University Press, Lonndon, 1958, p. 48.

¹³⁰ POULLADA, León B, *Reform and Rebellion in Afghanistan, 1919-1929; King Amamullah's Failure to Modernize a Tribal Society*, Cornell University Press, Ithaca y London, 1973, p. 28.

diferencia de que pertenecen al Islam sunita, salvo una minoría que practica el chiísmo. Población sedentaria procedente de la meseta iraní, los tayikos no cuentan con una estructura social específica, pero el hecho de no estar repartidos entre tribus, ha permitido evitar las rivalidades internas en el seno de la etnia, a diferencia de los pastunes. Los tayikos son comerciantes en bazares y poseen los niveles más altos de educación. Esto, les ha permitido dominar los altos cargos del clero, la administración, las universidades y las profesiones liberales. La enorme influencia política de los tayikos, les ha conducido frecuentemente a enfrentamientos con el poder pastún. Únicamente en dos ocasiones, en 1929 con el rey HABIBULLAH II y en 1992-1996 con Burhanuddin RABBANI, han sostenido la dirección del país.

La tercera minoría de Afganistán en importancia son los hazaras, que representan alrededor del 9% de la población (**Figura 1**) y que se concentran en las provincias centrales de Afganistán, representando en esta zona el 80% de sus habitantes¹³¹ y, pese a constituir casi un quinto de la población del país, no están considerados como auténticos afganos. Esta región, denominada Hazarajat, es un área montañosa, lo que ha facilitado que los hazaras vivieran relativamente aislados y gozaran de una independencia casi absoluta hasta el siglo XIX¹³². Musulmanes chiítas en un país aplastantemente sunní, los hazaras tienen fama de trabajadores, pero desempeñan las tareas que ninguna otra etnia quiere. Sus rasgos asiáticos (ojos rasgados, nariz chata y grandes pómulos) los marginan y se les considera, sobretodo por parte pastún, como una casta inferior¹³³.

¹³¹ Véase MOUSAVI, Sayed Askar, *The Hazaras of Afghanistan: An Historical, Cultural, Economic and Political Study*, Curzon Press, Londres, 1998.

¹³² POULLADA, León B, p. 45.

¹³³ ZABRISKIE, Phill, "Los otros afganos" en *National Geographic*, España, febrero de 2008, p. 78.

Con los talibanes en el poder, los hazaras eran considerados como infieles, como seres infrahumanos, ajenos a ellos¹³⁴. Actualmente, la provincia de Hazarajat es una de las más seguras de Afganistán y casi no se ve en ellas campos de adormidera que predominan en otras provincias. Con el Gobierno de KARZAI, los hazaras pueden acceder a las universidades, trabajar en la administración pública y a otras vías de progreso que durante mucho tiempo les estuvieron negadas. Uno de los vicepresidentes del central es hazara, como también el parlamentario más votado y la primera mujer gobernadora del país.

Los hazaras hablan un dialecto del persa y son musulmanes chiítas duodecimanos, a excepción de una minoría que practica el sunismo y otra el chiísmo septimano. El origen de los hazaras nos es desconocido, si bien se les ha querido ver rasgos típicos de los mongoles y se afirma que son descendientes de los soldados de Genhgis KHAN¹³⁵, aunque otras hipótesis señalan un origen turco. La teoría más plausible y, la más aceptada hoy en día, es que los hazaras proceden de una mezcla de grupos mongoles con poblaciones persas y turcas.

Otra minoría importante son las etnias turcas (alrededor del 12%), muchas de ellas, estrechamente emparentadas con las poblaciones de las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central. Dedicados históricamente a actividades agrícolas, la mayoría de estas etnias se concentran en el llamado Turkestán afgano, que comprende la región al sur del Amu Darya, a excepción de Badakhshan, y con el Hindu Kush como frontera sur. Las etnias turcas han sido, en su mayoría, pioneras en cuanto a la aparición de industrias se refiere y actividades empresariales en el país, básicamente en el sector del textil, gracias al cultivo del algodón.

¹³⁴ Los talibanes, de etnia pastún, tenía un dicho sobre las etnias de Afganistán distintas de la pastún; “*Los tadzhic a Tadjikistán, los uzbekos a Uzbekistán y los harazas a goristan*”, es decir, los tayikos a Tajikistán, los uzbekos a Uzbekistán y los hazaras al cementerio.

¹³⁵ DAVYDOV, A. D, “*The rural Community of the hazaras of Central Afghanistan*”, Central Asian Review, Vol. XIV, nº 1, 1996, pp. 1-57.

Dentro de las minorías turcas, destacamos, en primer lugar, a los uzbecos que son, dentro del origen turco, el más importante del país (9%) y, situados geográficamente, al sur del Amu-Darya donde llegaron en los siglos XVI y XVII, ocupando las fértiles llanuras del norte de Afganistán. La agricultura (en general trigo, maíz y algodón) y la artesanía son la base de su economía y en ambos casos los uzbekos han demostrado que son capaces de adaptarse a técnicas modernas de trabajo¹³⁶. La aparición de la industria en Kunduz, por ejemplo, se debe a la iniciativa uzbeca.

Muchos de ellos tienen un alto grado de educación, lo que les ha permitido ascender en la sociedad afgana. Los uzbekos se distinguen de otras poblaciones turcas por su ropa, vistiendo largos caftanes, que reciben el nombre de chapán, con pequeños turbantes y largas botas de cuero. La mayor parte de los uzbekos son sedentarios aunque una minoría practica todavía el nomadismo. Estos últimos son más bien seminómadas y, a diferencia, de los primeros, conservan todavía sus orígenes tribales¹³⁷. Los uzbekos han gozado desde comienzos del siglo XX de una buena posición en la sociedad afgana pero, raramente, se han enfrentado al poder central, siendo prueba de ello, su apoyo a la resistencia durante el conflicto contra la URSS.

Por otro lado, pero dentro de las etnias de origen turco, los turkomenos se concentran en la parte noroeste del país, donde se dedican al cultivo de trigo y sorgo, destacando otras actividades importantes como el pastoreo de ovejas y cabras. Conocidos históricamente por su bravura, la mayoría de turkmenos llegó a Afganistán después de la revolución rusa de 1917¹³⁸. Son una población de base tribal y sedentaria, si bien en verano algunos se trasladan con los rebaños en busca de los mejores pastos¹³⁹. Los turkmenos destacan por su

¹³⁶ *Op. cit.*, FRASER-TYLER, W.K.

¹³⁷ *Op. cit.*, OULLADA, León B.

¹³⁸ ROYAL GEOGRAPHICAL SOCIETY, *The Country of the Turkomans*, Royal Geographical Society, Londres, 1971, p. 113.

¹³⁹ *Op. cit.*, BLANCARTE J, Roberto.

producción de tapices, especialmente aquellos de color rojo con motivos blancos, tipo de tapiz conocido como “*de Bukhara*” que, realizados por las mujeres, son altamente valorados. Los turkmenos son conocidos también por criar a los mejores caballos del país. No es extraño, por tanto, que sean los creadores del *buzkashi*¹⁴⁰, el deporte nacional de Afganistán.

Otras minorías turcas menos numerosas, son los kirguizos, situados en la región del Pamir y dedicados al comercio, y los kazajos, que se concentran en su mayor parte en Mazar-e-Sharif, donde se dedican, además de al comercio, a la artesanía. Los aimags son unos 800.000 y forman un subgrupo de la población turca y se ubican en las provincias de Herat, Ghur y Badghis. Se trata de antiguos nómadas procedentes de la región iraní de Khorasan que se sedentarizaron no hace mucho tiempo, a excepción de una minoría. De base tribal, la fabricación de alfombras y la agricultura integran la economía principal.

Alejándonos de las etnias de origen turco, aparecen los nuristanís que son una de las minorías más fascinantes del país. La región del Nuristán se encuentra en el este, en la frontera con Pakistán, tratándose de un territorio montañoso en su totalidad, con valles frondosos y donde las comunicaciones son extremadamente complicadas. Los pueblos de esta zona, nunca constituyeron una unidad política, lingüística ni religiosa e, incluso, propiamente es discutible asignarles a una misma etnia. Son de origen indoeuropeo, de tez clara, con cabellos rubios y pelirrojos y con los ojos azules y verdes, viviendo aislados en las montañas de la región, entonces llamada Kafiristán hasta finales del siglo XIX.

Los nuristanís recibían el nombre de *kafires* (“infieles”) debido a que eran refractarios al Islam y practicaban cultos paganos ligados a la naturaleza. Se trata de una religión preislámica y prehindú, hoy casi desaparecida, basada en

¹⁴⁰ Este juego consiste la división de dos campos donde hay que pasar un cuerpo de animal decapitado de un lugar al otro del campo. Está permitido absolutamente todo. En esta disciplina pueden participar hasta 80 jugadores.

un sistema politeísta donde predominan las divinidades masculinas, como Imra, Dios creador y que reina sobre las otras divinidades, o Gish, el Dios de la guerra. No hay que olvidar que los *kafires* eran muy belicosos y solían enfrentarse entre sí. El complejo mapa étnico de Afganistán se completa con unas etnias minoritarias desvinculados de la religión islámica, los cuales identificamos seguidamente:

- a) Los beluchis y brauhis¹⁴¹ representan un grupo de aproximadamente unos 150.000 y, concentrándose en el extremo sudeste del país. Se dedican básicamente a la agricultura, a excepción de un pequeño grupo que es nómada y por tanto dedicado al pastoreo. Otra de las actividades es el comercio (donde podríamos incluir el contrabando) entre Irán, Afganistán y Pakistán, además de su reputación en la confección de tapices. Los beluchis han logrado preservar su organización tribal hasta nuestros días. Viven en el sur del país, en la misma zona que los *beluchis*, con los que se han mezclado. Sin embargo, su lengua pertenece a la familia de las lenguas dravídicas, características de la península india, a diferencia del beluchi, que es una lengua indoeuropea¹⁴².
- b) Los *koochis* (o *kuchis*) no son una etnia sino un grupo social. Son nómadas, en su inmensa mayoría de etnia pastún. Algunos estudiosos consideran que actualmente debe haber unos 100.000. Los *koochis* viven en Pakistán en invierno y en Afganistán en verano. Organizándose en asociaciones de tipo clánico, su vida está regida por prescripciones y costumbres. Viven del pastoreo (ovejas, cabras) y del comercio, pero, seguramente, representen el grupo más pobre de Afganistán.

¹⁴¹ Véase TAPPER, Richard, *The Conflict of tribe and State in Afghanistan*, Croom Helm, Londres, 1983.

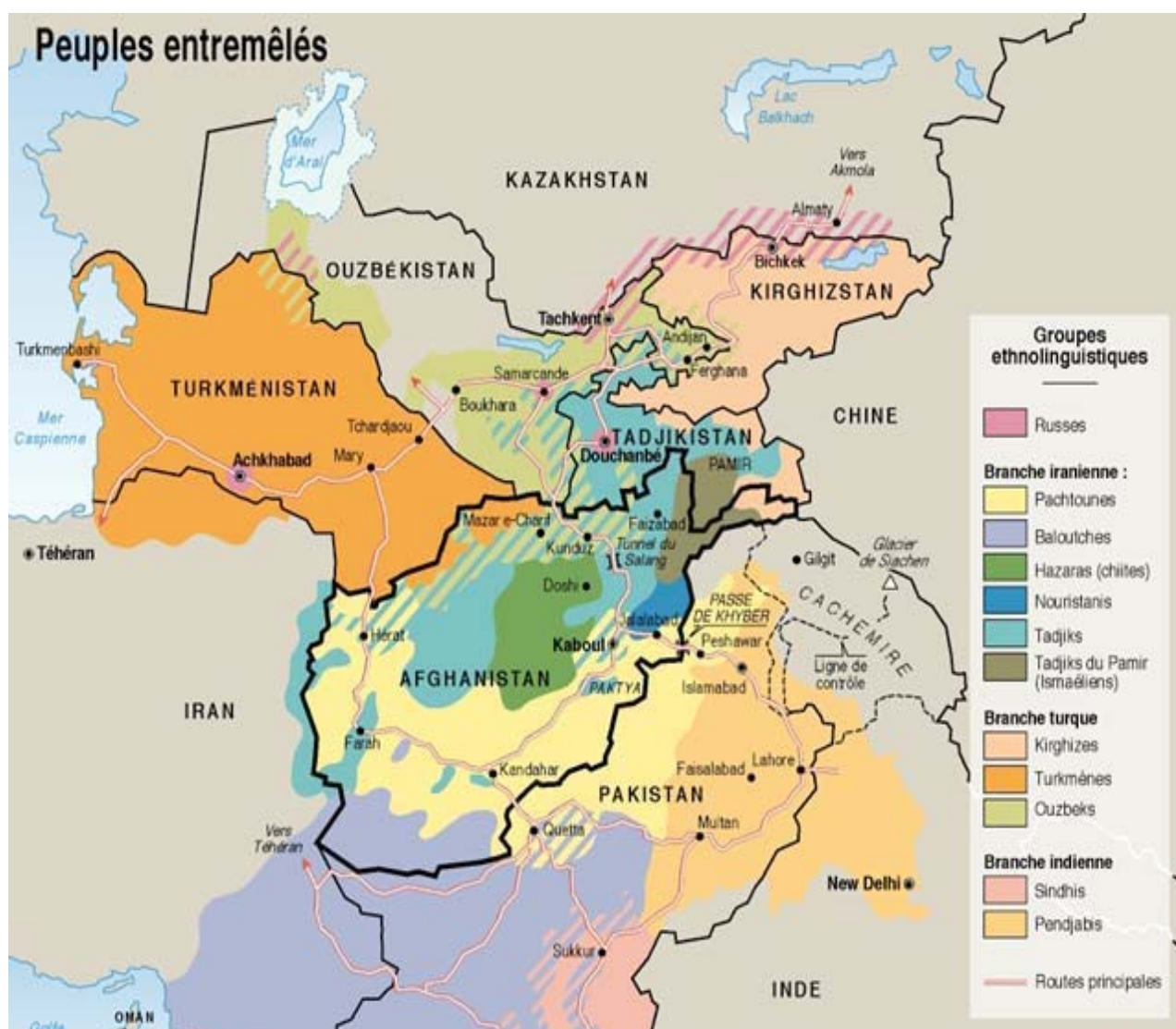
¹⁴² Véase GOMÁ PINILLA, Daniel, *"Hemeroteca de nuestra historia, las etnias de Afganistán"*, La Vanguardia, Barcelona, 2002.

- c) Los ismailíes, también llamados chiítas septimanos, son una pequeña comunidad del norte del país y tienen a Aga Khan como su líder espiritual.
- d) Los qizilbashs son los descendientes de soldados y funcionarios persas del siglo XVIII, cuando el país estaba dominados por los *shahs* de *Isfahán*. Los fars (*farsiwans* o *parsiwans*) son una comunidad persa en la región fronteriza con Irán. Asimismo, hay pequeños núcleos de población árabe en el norte del país.

Dentro de las minorías no islámicas, inferiores al 1% de la población, destaca la comunidad hindú, compuesta por indios y *sijs*, cuya actividad económica principal es el comercio. La comunidad hindú es relativamente reciente pues data del siglo XVIII. Existe también una minúscula comunidad judía, ubicada en su mayoría en Kabul y unas pocas familias en Herat. Su origen es desconocido pero parece ser que ya había judíos en la zona en los siglos IX y X y es posible que procedieran de Persia.

En definitiva, los pastunes representan la etnia mayoritaria del país, siendo los tayikos la segunda en representación (**Figura 1**). La pluralidad étnica de Afganistán, convierte la formación de Gobierno en algo de suma complejidad. El intento de formar un Gobierno representativo de la sociedad afgana es un objetivo a seguir por las instituciones del país, pero no siempre es posible, siendo estas dos etnias mayoritarias las que ocupan la mayor representatividad también en la administración. Por otro lado, el fuerte enfrentamiento histórico entre las etnias, sobre todo pastunes, tayikos y hazaras, hace si cabe más complicada la formación de un Gobierno representativo.

Mapa 1: Distribución de las etnias en Afganistán



Fuente: Le Monde Diplomatique

2.2.2 La diversidad lingüística de Afganistán

De la misma manera que sucede con las etnias, Afganistán cuenta con una gran diversidad de lenguas y dialectos (**Tabla 2**), prevaleciendo la lengua pastún como mayoritaria, pero donde existen también, otras dependiendo de la situación geográfica en la que nos encontremos. A continuación, desarrollaremos las más importantes:

Tabla 2: Distribución lingüística de Afganistán

LENGUAS ¹⁴³	Población %
pastún	50%
persa (dari) ¹⁴⁴	35%
Lenguas turcas (principalmente uzbeko y turkomano)	11%
30 lenguas minoritarias (principalmente baluchis y pashai)	4%

La lengua *pashto* o *pastún*, también conocida como afgano, es la lengua mayoritaria de la población del país (**Figura 2**), principalmente en las provincias meridionales y centrales y en las regiones noroccidentales de Pakistán, próximas a la frontera afgana. Existen hablantes de *pashto* en el Baluchistán y en grupos restringidos de *Chitral*, en el territorio de Cachemira y en Irán, a lo largo de la frontera irano-afgana¹⁴⁵. Los primeros documentos en *pashto* se

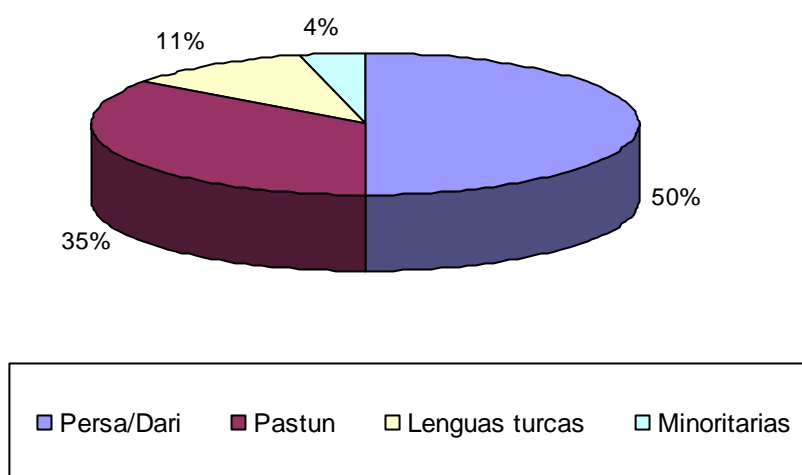
¹⁴³ Frecuente bilingüismo entre de Dari y Pastún.

¹⁴⁴ El persa en Afganistán recibe el nombre de dari (dâri). El gran problema del dari es la gran cantidad de dialectos del mismo, que hacen que progresivamente las poblaciones de habla persa tengan más dificultades para entenderse. A pesar de los intentos del poder político de “pastúnizar” a la sociedad afgana, el dari continúa siendo la lengua más importante del país.

¹⁴⁵ El grupo lingüístico iranio conforma una familia de lenguas genéticamente afines, derivadas del protoiranio y reconocibles por una serie de rasgos comunes a todas ellas. Se trata de lenguas pertenecientes a la rama indoaria de la familia lingüística indoeuropea. Hoy en día, las lenguas iránicas se hablan en una vasta área geográfica que es tan solo ligeramente inferior en extensión al área total de las lenguas indoarias. Sin embargo, el número de hablantes de las

remontan al siglo XVI, aunque solamente hacia 1930 fue reconocido como lengua oficial. En esos años se va a introducir en la enseñanza, la prensa y en todas las esferas de la vida política, social y cultural del país, desarrollándose una literatura nutrida e importante en *pashto*. Actualmente, se publican en Afganistán periódicos, revistas, libros científicos y literarios y es el medio de enseñanza¹⁴⁶. Los afganos de Pakistán, los *pathans* (patanes), usan una forma ligeramente modificada que tiene como base el dialecto del valle de Peshawar.

Figura 2: Distribución lingüística de Afganistán¹⁴⁷



La lengua *dari* es miembro de la rama irania de la familia indo-iranica de lenguas indoeuropeas. Junto con la pastún es una de las dos lenguas oficiales de Afganistán, tratándose de un dialecto del persa. Es frecuente que la población practique en bilingüismo, por lo que el dari es hablado por un porcentaje amplio de población.

lenguas iranianas es mucho mas reducido que el de las indoarias y se estima que puede ser del orden de 55 millones de hablantes, 37 de los cuales tienen como lengua materna el persa, 5 el kurdo, 1 el baluchi, 10 el pashtu, 500.000 el osetio y el resto otras lenguas minoritarias. Para más información véase CERETI, Carlos G, *Historia de la lengua Persa* o visítese:

<http://www.afghan-web.com/>; <http://www.lenguapersa.com/Articulos/Ha%20lengua.htm>

[Consulta: 9/2009]

¹⁴⁶ La base de la lengua escrita literaria de Afganistán es el dialecto de Kandahar.

¹⁴⁷ Gráfico elaboración propia.

La lengua uzbeka es la segunda más numerosa entre las lenguas túrcicas, tras el turco. En Uzbekistán hay una considerable proporción de población rusa concentrada en la capital, Taskent. Hay un considerable número de uzbekos en Tadjikistán, pues los lazos históricos entre ambas naciones han sido muy estrechos, especialmente en matrimonios mixtos. De ahí que la influencia que el uzbeko ha recibido del tayiko haya sido muy fuerte, especialmente los dialectos uzbekos de Tashkent y Fergana.

Mapa 2: Mapa lingüístico de Afganistán¹⁴⁸



¹⁴⁸ Mapa lingüístico de Afganistán e Irán. <http://www.proel.org/mundo/iran.htm> [Consulta: 9/2009]

2.3 El sistema político de Afganistán. La democratización de un Estado dependiente

Con el fin del régimen talibán y la celebración de elecciones en 2004, Afganistán ha pasado por prácticamente todas las formas políticas. El nuevo sistema democrático, instaurado a raíz de la aprobación de la Constitución¹⁴⁹, marca el inicio de una etapa y de un sistema basado en la concepción política liberal, imitando el modelo occidental de representación.

Varias son las preguntas que nos planteamos en relación con esta nueva forma de gobierno. ¿Están las estructuras de poner preparadas para poner en marcha este modelo de representación? ¿Se puede garantizar la eficacia de un sistema democrático cuando la mayor parte de la población vive por debajo de los umbrales de la pobreza? ¿Está la sociedad afgana, étnica y tribal, dispuesta a asumir las decisiones emanadas de un Gobierno representativo? Un país como el afgano, económicamente dependiente de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), ¿cuenta con las capacidades institucionales suficientes para llevar a la práctica un sistema político tan complejo como el occidental?

¹⁴⁹ La redacción de la nueva constitución se inició el 14 de diciembre de 2003 y se concluyó el 4 de enero de 2004. Fue ratificada el 16 de enero de 2004. Según la constitución el jefe de la República Islámica es el jefe del Gobierno y del Estado. El gabinete está formado por 27 ministros que son designados por el presidente y sometidos por votación en la Asamblea Nacional. El presidente y los dos vicepresidentes son elegidos por votación directa, para un periodo de cinco años. El presidente sólo puede ser elegido por dos legislaturas. La Asamblea Nacional es bicameral, consta de una Cámara Baja o Wolesi Jirga (Casa del Pueblo), formada por no más de 249 escaños y la Cámara de notables o Meshrano Jirga (Casa de los Ancianos) formada por 102 escaños, elegidos por un tercio por los consejos provinciales, para un periodo de cuatro años, un tercio por los Consejos Locales y el otro tercio por el presidente. La mitad de los nombramientos presidenciales deben ser mujeres.

2.3.1 Mapa político y distribución territorial

La República Islámica de Afganistán se encuentra situada en el corazón de Asia, compartiendo fronteras con Pakistán al Sur y al Este, Irán al Oeste, Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán al Norte, y la República Popular China al Noreste. El país ocupa una extensión de 647.947 kilómetros cuadrados, de los que, aproximadamente, el 75% está constituido por terreno montañoso; el Hindu Kush, que ocupa la parte central de Afganistán, es la segunda cadena montañosa más grande del mundo. Gran parte del territorio es desértico o semidesértico, a excepción de algunos valles como el de Herat, con una clima extremo y careciendo de una salida al mar, lo que le imposibilita participar de manera activa en el comercio internacional.

Afganistán ha pasado por prácticamente todas las formas políticas conocidas. En lo que se refiere a su sistema político, en 1919 consigue la independencia definitiva del Reino Unido empezando una nueva etapa. Actualmente, el Estado se constituye como una República Islámica Presidencialista (**Tabla 3**), donde todos los ciudadanos mayores de 18 años poseen el derecho de sufragio.

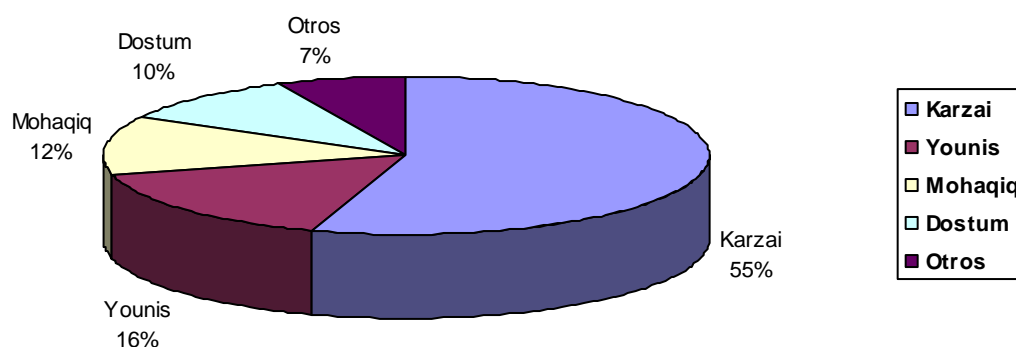
Tabla 3: Sistema político y constitucional de Afganistán

Forma de Gobierno	República Islámica Presidencialista
Fecha de la Independencia	19 de agosto de 1919 (de Reino Unido)
Constitución	Enero de 2004
Derecho al voto	Sufragio universal a los 18 años
Distribución territorial	34 provincias: Badakhshan, Badghis, Baghlan, Balkh, Bamian, Daykondi, Farah, Faryab, Ghazni, Ghowr, Helmand, Herat, Jowzjan, Kabul, Kandahar, Kapisa, Khowst, Konar, Kondozi, Laghman, Lowgar, Nangarhar, Nimruz, Nurestan, Oruzgan, Paktia, Paktika, Panjshir, Parvan, Samangan, Sar-e Pol, Takhar, Vardak y Zabol

Las primeras elecciones presidenciales, una vez aprobada la constitución de 2004, se celebraron con un índice de participación elevado (49%), teniendo en cuenta las circunstancias que rodeaban la situación afgana. Su presidente del Gobierno es el pastún Hamid KARZAI que, después de las elecciones democráticas celebradas el 9 de octubre de 2004, consiguió una holgada victoria. Alrededor de ocho millones de afganos acudieron a las urnas para, por primera vez, elegir un Gobierno representativo (**Figura 3**).

La diversidad étnica del país, tuvo como consecuencia una composición plural del Gobierno. Por un lado, el Presidente KARZAI, de etnia pastún, mientras que, por otro lado, el primer vicepresidente, Ahmad ZIA MASOOD, tayiko y, el segundo vicepresidente, Abdul KARIM KHALILI, hazara¹⁵⁰. No obstante, bien por la falta de tradición democrática, o bien por ser un procedimiento incompatible con el sistema político afgano tradicional, basado en la toma de decisión a través de clanes y consejos provinciales, la democracia liberal no ha conseguido resolver, de momento, los problemas de identidad nacional y de seguridad del país que continúan siendo la principal causa de la inestabilidad.

Figura 3: Resultados de las elecciones de octubre de 2004¹⁵¹



¹⁵⁰ Visítase www.afghan-web.com/politics/overview.html [Consulta: 9/2009]

¹⁵¹ Gráfico elaboración propia.

Geográficamente, Afganistán se encuentra atravesada por una de las cadenas montañosas más importantes del mundo: el Hindu-Kush. Igualmente, la climatología extrema, las grandes sequías y la ausencia de costas, complica en demasía la evolución económica. El territorio afgano se divide en 34 provincias¹⁵², representando la diversidad étnica del país.

¹⁵² Kabul: Situada en el oriente del país, en su día fue considerada una de las más cultas y hermosas ciudades del mundo (a principios del siglo XIII). Desde entonces ha sido destruida por diversas guerras. Kabul se encuentra a unos 1.800 m de altitud, lo que la convierte en una de las capitales más altas del planeta. Herat: Se encuentra en la región occidental del país y representa la segunda ciudad en importancia de Afganistán. Su superficie es de 54.778 km² con una población de 1.403.680 habitantes. Kandahar: Se encuentra en el sur del país. Su capital es Kandahar. La provincia se compone de 17 distritos, cada uno de los cuales tiene su propio subgobernador. Farah: Ubicada en el oeste del país. La superficie es de 48.470 km² y cuenta con una población de 480.581 habitantes. Helmand: Está ubicada al suroeste del país. El río Helmand fluye a través de la región desértica, provocando irrigación. Su superficie es de 58.583 km², tiene una población de 940.098 habitantes y como capital Laskar Gah. Otra ciudad principal de la provincia es Sangin. La provincia produce el 20% del mundo del Opio. Badghis: Esta es la región donde España realiza los proyectos de reconstrucción y desarrollo. Está localizada en el noroeste del país, entre los ríos Murghab y Hari Rud, extendiéndose a lo lejos hacia el norte de la orilla del desierto de Sarakhs. Limita al Norte y al Oeste con la región de Mari de Turkmenistán, al Sur con la provincia de Herat, al Este con la provincia de Gawr y al Noreste con la provincia de Faryab. Tiene una superficie de 20.590 km², con una población de 825.948 habitantes siendo su capital Qala i Naw. Otra ciudad importante es Bala Mughab. Los habitantes que predominan en la provincia son los uzbekos, turkmenos, tayikos y pastunes. Se considera una de las provincias menos desarrolladas de Afganistán y, por ende, del mundo. La principal fuente de ingresos lo constituye la agricultura, gracias a las aguas de los ríos Murghab y Hari Rud. A su vez, Badghis se compone de siete distritos: Ad Kamari, Ghormarch, Jawand, Muqur, Murghab, Qadis y Qala I Naw.

2.3.2 Antecedentes del sistema político y análisis de la Constitución de 2004

Tras la caída de los talibanes a finales de 2001, los líderes de las diversas facciones afganas se reunieron en una conferencia, patrocinada por las Naciones Unidas, en la ciudad de Bonn, donde se firmó el acuerdo por el cual, se designó una Administración Provisional para Afganistán (AFP) y se estableció un calendario para el restablecimiento de Gobierno permanente pluriétnico e instituciones plenamente representativas. La Loya Jirga de Emergencia (ELJ), de junio de 2002, optó por Hamid KARZAI (apadrinado por los EE.UU.) para desempeñar las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno, en ausencia de un poder legislativo representativo.

De acuerdo con el calendario aprobado en Bonn, la nueva Constitución fue aprobada por la Loya Jirga Constitucional (CLJ). Esta Carta Magna dispuso un Presidente emanado de la soberanía popular, junto con dos vicepresidentes, y una Asamblea Nacional compuesta de dos cámaras, la Wolesi Jirga (Cámara del Pueblo) y la Meshrano Jirga (Cámara de los Ancianos). A un nivel inferior, la Constitución contempla la elección de Gobernadores provinciales, de distrito y consejos de aldeas, así como alcaldes y consejos municipales¹⁵³.

En teoría, Afganistán es un Estado centralizado, donde toda la autoridad política recae en el de Kabul, siendo las facultades y responsabilidades de las administraciones provinciales y de distrito, las de ejecutar las decisiones que emanan del Gobierno central. Aunque las provincias y los distritos están legalmente reconocidos como unidades subnacionales de la administración, no son autónomas en sus decisiones políticas, pero, habida cuenta de la situación política y militar, ciertas provincias asumen decisiones de manera independiente al Estado lo que dificulta la gobernabilidad del país.

¹⁵³ Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), *The Government of Afghanistan*. p. 61, en, http://www.areu.org.af/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=17
[Consulta: 9/2009]

La Constitución permite expresamente la descentralización declarando que *"El Gobierno, al tiempo que se preserva el principio de centralismo, de conformidad con la ley, deberá delegar ciertas competencias a las autoridades locales con el propósito de agilizar y promover el desarrollo económico, social cultural, y el aumento de la participación de las personas en el desarrollo de la nación"*¹⁵⁴. Especifica que un Consejo Provincial de miembros electos se formará en cada provincia, y que los consejos de distrito y de aldea serán elegidos por este Consejo Provincial.

Como ya hemos introducido anteriormente, el país se compone de 34 provincias, unidades básicas de la administración local. El jefe del ejecutivo provincial es el Gobernador, nombrado por el Presidente del Gobierno central. Las provincias no son entidades políticas, ni jurídicas, autónomas y cuentan con un modesto papel dentro de las decisiones políticas del Estado. En efecto, cada una de las provincias actúa como brazo extensible de los ministerios del Gobierno central.

Todas las decisiones provinciales nacen en Kabul y son dictadas por el Ministerio correspondiente, concretamente por la Oficina de Asuntos Administrativos (OAA), contando con la supervisión del jefe de la Comisión Independiente de Reforma Administrativa y la Comisión de Administración Pública (IARCSC)¹⁵⁵. Aunque el Gobernador apruebe nombramientos de personal y transferencias de nivel medio nombramientos de personal, éstos deben ser ratificados por el Ministerio implicado y, los cargos de nivel superior, por el Presidente de la República.

Las provincias se subdividen en distritos administrativos, pero, sin embargo, los funcionarios provinciales tienen escasas competencias dentro de sus distritos. El Ministerio del Interior en Kabul, supervisa los municipios, aprueba la dotación de personal y fija los presupuestos para cada uno de

¹⁵⁴ Constitución de Afganistán de 3 enero de 2004, Capítulo 8, Artículo 2.

¹⁵⁵ *Op. cit.*, AREU, p. 62.

estos. Los ministerios del Gobierno central y las instituciones, son las principales unidades con presupuestos específicos determinados por la ley, mientras que los departamentos provinciales son unidades presupuestarias secundarias y reciben sus asignaciones con discrecionalidad del Ministerio de Asuntos Económicos, encargado de gestionar el presupuesto.

2.3.3 La división de poderes. Pilares fundamentales para el asentamiento de un sistema democrático

Como continuación a la firma de los acuerdos de Bonn en 2001, en el mes de septiembre de 2005, se celebraron elecciones libres al parlamento y a los Consejos Provinciales en paralelo con el proceso de reconstrucción política del país. El sistema de Gobierno afgano es fuertemente presidencialista donde el presidente es el Jefe del Estado, disponiendo de amplios poderes. No existen unos partidos políticos definidos (**Tabla 4**), sino que, más bien, son grupos guerrilleros herederos de la época de los muyahidin (guerra contra los soviéticos) cuyas raíces han subsistido hasta la actualidad¹⁵⁶.

El sistema electoral se caracteriza por ser mayoritario, universal e intransferible. Inicialmente, el Ministerio de Justicia presentó una propuesta electoral de un sistema proporcional mixto con la intención de fortalecer los partidos políticos (elección de lista de partidos más candidatos individuales) siendo rechazado por el prematuro Presidente KARZAI con la explicación de que dejaba en desventaja a los candidatos independientes¹⁵⁷. Por tanto, se

¹⁵⁶ De hecho, aún hoy persisten la clasificación entre los que se consideran partidos yihadistas y no yihadistas en función de si lucharon contra la URSS o no. La Yihad está, actualmente, más identificada con la luchar armada por un sistema islámico de influencia wahabbista. Sin duda, esta tradición histórica sigue implícita en la vida diaria del país, sobretodo desde la práctica institucional.

¹⁵⁷ TORTOSA GARRIGÓS, Amparo, *Afganistán: situación política y evolución*. Athena Paper, Vol. 2 No. 3 Artículo 4/4- 21 de septiembre de 2007, p. 2, en, <http://www.athenaintelligence.org/op16.pdf> [Consulta: 9/2009]

terminó aprobando un sistema de voto único no transferible, prescindiendo de las lista de partidos y concurriendo los candidatos de manera individual.

Tabla 4: Clasificación de los principales partidos políticos¹⁵⁸

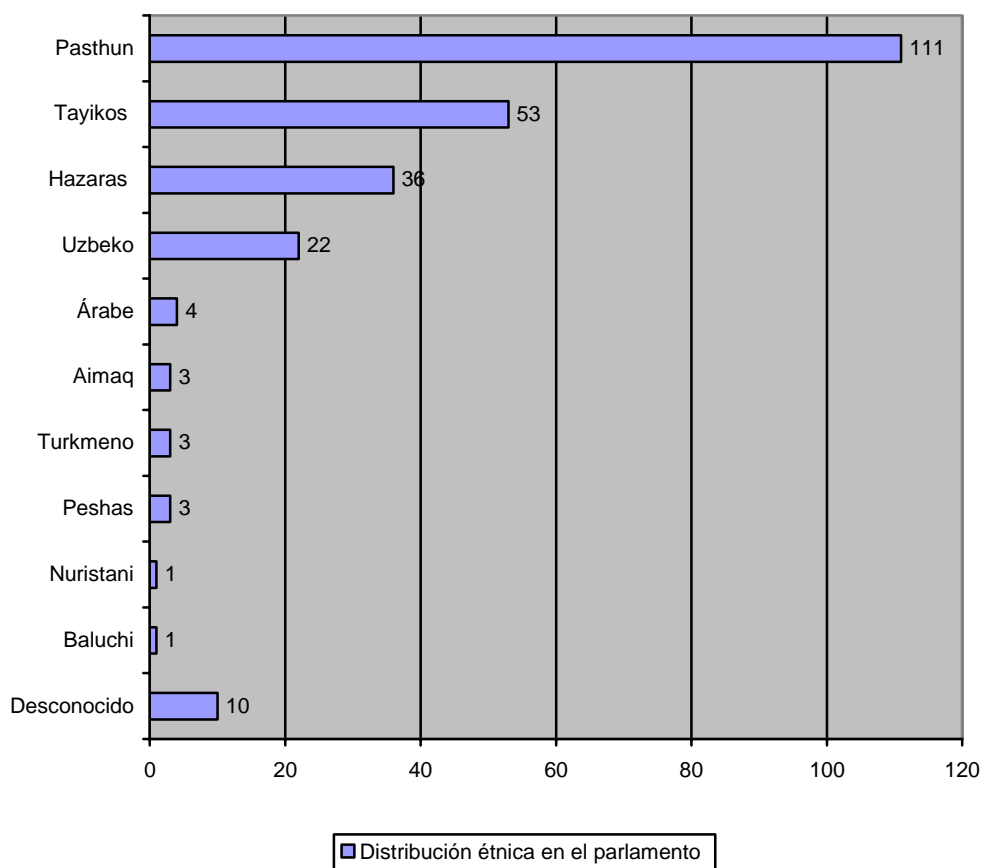
PARTIDO POLÍTICO	LÍNEAS POLÍTICAS
Jamiat e islami	Tayikos, nuristanis y algunos pastunes
Hezb e islami	Fundamentalmente pastunes
Harakat e islami	Minoría chií
Ihtihad e islami	Ex combatientes contra la URSS (financiados por Arabia Saudita)
Majaz y Jabba	Defensores de la monarquía

Los partidos están conformados principalmente, por lazos étnicos que ideológicos (**Tabla 4**), lo que explica la complejidad del sistema político. El 90% de los candidatos concurren como independientes y sin unas líneas políticas definidas, denotando que los partidos políticos carecen de importancia para este joven sistema democrático¹⁵⁹. La doctrina está marcada por el concepto étnico y religioso, donde se defienden los intereses de la pertenencia a un grupo social y no de un Estado en general (**Figura 4**). La distribución de votos al actual Parlamento por distribución étnica es la siguiente:

¹⁵⁸ VILANOVA, Pere, *“Afganistán en el cambio de siglo”*, Exposición La Caixa, Barcelona, 2005.

¹⁵⁹ *Op. cit.*, TORTOSA GARRIGÓS, Amparo, p. 3.

Figura 4: Distribución étnica en el Parlamento¹⁶⁰



La multitud de partidos políticos (un total de 69), hace que el sistema se encuentre atomizado y que los votantes no perciban con claridad sus ideas y representatividad. En un régimen novedoso para Afganistán, como es la democracia liberal, la tendencia hacia la simplicidad para conseguir resultados a corto plazo está siendo la dirección marcada por el Gobierno central, apoyando la formación de grupos políticos que aglutinen a las diferentes tendencias ideológicas. Los partidos políticos son actores imprescindibles para canalizar la composición social del país y para la fácil identificación del votante novel.

El primer paso hacia un sistema democrático debe tener continuidad e ir evolucionando hacia un fortalecimiento institucional, principalmente de las

¹⁶⁰ *Op. cit.*, VILANOVA, Pere. Gráfico elaboración propia.

agrupaciones políticas, capaces de defender las ideas e intereses de los ciudadanos y, de que éstos se sientan representados. Indudablemente, son objetivos a largo plazo pero que la comunidad internacional y el propio Gobierno afgano no deben perder de vista.

2.3.3.1 Los poderes ejecutivo y legislativo¹⁶¹

El ejecutivo de Afganistán está compuesto por la Oficina del Presidente, dos Vicepresidentes, el Fiscal General, y numerosos ministerios¹⁶², así como varios organismos independientes y otras agencias del propio Gobierno. El Presidente es elegido por sufragio directo y secreto por un período de cinco años y puede gobernar un máximo de dos legislaturas; es elegido por mayoría absoluta. Si ningún candidato recibe más del 50 por ciento de los votos, se producirá una segunda vuelta que se celebrará entre los dos principales candidatos. El Presidente es el Jefe de Estado, Presidente del Consejo de Ministros y Jefe de las Fuerzas Armadas, nombra a los ministros, al Fiscal General, al Gobernador del Afghanistan Bank (Banco Central), a los miembros de la Corte Suprema y otros puestos, con la aprobación de la Wolesi Jirga.

En lo que se refiere al poder legislativo, y según lo dispuesto en la Constitución de 2004, el legislativo está formado por cortes bicamerales. La Asamblea Nacional¹⁶³ (Parlamento) se compone, a su vez, por dos cámaras, la Meshrano Jirgaámara y la Wolesi Jirga (Cámara del Pueblo). Los miembros de la Wolesi Jirga son elegidos por un mandato de cinco años a través del sufragio universal, directo y secreto. Las votaciones se contabilizan a través de circunscripciones provinciales. En la actualidad, hay 249 escaños en la Wolesi

¹⁶¹ La Constitución de 2004 dedica el capítulo IV al Ejecutivo (Art. 71-80)

¹⁶² Actualmente existen 25 Ministros en el Gobierno de Afganistán.

¹⁶³ Véase Constitución de 3 de enero de 2004. En su capítulo V se describe el funcionamiento del parlamento, así como sus funciones. En su artículo 81 se establece que la Asamblea nacional (Parlamento) es el máximo órgano de representación.

Jirga¹⁶⁴, que se distribuyen de acuerdo con el tamaño de la población (**Tabla 5**). Sesenta y ocho escaños, un promedio de dos escaños por cada provincia, se reservan para las mujeres y diez escaños son para la étnia kuchi (nómadas).

La Meshrano Jirga cuenta con 102 miembros, elegidos por una mezcla de nombramientos presidenciales y sufragio indirecto emanados de la Wolesi Jirga. La Asamblea Nacional, siguiendo las instrucciones emanadas de la Constitución, proyecta, igualmente, la pluralidad étnica de Afganistán y, como, podemos apreciar, establece una estrategia horizontal con es la igualdad de género. Por ello, un determinado porcentaje de los escaños está reservado para las mujeres (**Tabla 5**), como también sucede en las instituciones provinciales. La Constitución establece que los miembros de la Meshrano Jirga son elegidos y nombrados de la siguiente manera¹⁶⁵:

- De entre los miembros de cada Consejo Provincial se elige a una persona por un período de cuatro años.
- De entre los Consejos de Distrito de cada provincia, los se elige a una persona por un período de tres años.
- El Presidente, por un período de cinco años, nombra a un tercio de los miembros.
- El Presidente puede obligar a que el 50% de los miembros sean mujeres.

¹⁶⁴ Conforme a la actual Constitución, se establece que el número máximo de escaños es 250.

¹⁶⁵ *Op. cit.*, AREU, p. 66.

Tabla 5: Distribución de escaños por provincias y sexo

Provincia	Población	Wolesi Jirga		Consejo Provincial	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Badakhshan	790. 200	9	2	15	4
Badghis	412. 400	4	1	9	3
Baghlan	748. 000	8	2	15	4
Balkh	1. 052. 500	11	3	19	5
Bamyan	371. 900	4	1	9	3
Daikundi	383. 600	4	1	9	3
Farah	420. 600	5	1	9	3
Faryab	824. 500	9	3	15	4
Ghazni	1. 020. 400	11	3	19	5
Ghor	574. 800	6	2	15	4
Helmand	767.300	8	2	15	4
Herat	1.515.400	17	5	19	5
Jawzjan	443.300	5	1	9	3
Kabul	3.013.200	33	9	29	8
Kandahar	971.400	11	3	15	4
Kapisa	367.400	4	1	9	3
Khost	478.100	5	1	9	3
Kunar	374. 700	4	1	9	3
Kunduz	817. 400	9	2	15	4
Laghman	371. 000	4	1	9	3
Logar	326. 100	4	1	9	3
Nangarhar	1. 237. 800	14	4	19	5
Nimroz	135. 900	2	1	9	3
Nuristan	123. 300	2	1	9	3
Paktia	458. 500	5	1	9	3
Paktika	362. 100	4	1	9	3
Panjshir	127. 900	2	1	9	3
Parwan	550. 200	6	2	15	4
Samangan	321. 500	4	1	9	3
Sar-i-Pul	463. 700	5	1	9	3
Takhar	811. 700	9	2	15	4
Uruzgan	291. 500	3	1	9	3
Wardak	496. 700	5	2	9	3
Zabul	252. 700	3	1	9	3
Kuchis		10	3	0	0
TOTAL	21. 677. 700	249	65	420	124

En las elecciones parlamentarias de 2005, el número de electores registrados ascendía a 12,5 millones, de los cuales el 40% eran mujeres. Por otra parte, concurrían a las elecciones cerca de 5.800 candidatos para 669 escaños, siendo el destino para la Wolesi Jirga el 12% de los candidatos¹⁶⁶. El sistema de voto único que impera en Afganistán, repercute negativamente en la creación de grupos democráticos, mientras que, por otro lado, las antiguas redes yihadistas siguen teniendo acceso al poder y a los recursos de las instituciones¹⁶⁷.

Desde esta perspectiva, los miembros de la Asamblea Nacional deben ser ciudadanos afganos, tener al menos 25 años de edad y 35 años para la Meshrano Jirga, no siendo posible ser miembro de las dos cámaras en la misma legislatura. La Asamblea Nacional se reúne dos veces en al año en sesiones abiertas a menos que el Presidente del Consejo Nacional o de la Asamblea o, que diez miembros realicen una solicitud y ésta sea concedido por la Asamblea. Las competencias de la Asamblea son las siguientes¹⁶⁸:

- Ratificación, modificación o derogación de leyes y/o decretos
- Aprobación de los planes de desarrollo económico, social, cultural y tecnológico
- Aprobación del presupuesto estatal, para obtener el permiso, y la concesión de préstamos
- Creación, modificación, o derogación de las unidades administrativas
- Ratificación o derogación de los tratados y acuerdos internacionales y de la de la participación de afganos en los mismos

¹⁶⁶ TORTOSA GARRIGÓS, Amparo, “Situación socio-política de Afganistán” en *Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa, marzo 2007, Madrid, pp. 15-27.

¹⁶⁷ Vease INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Afghanistan’s New Legislature: Making Democracy Work”, Asia Report N°116, mayo 2006, en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4108&l=4> [Consulta: 9/2009]

¹⁶⁸ *Op. cit.*, Constitución de Afganistán 2004, Art. 90.

- Otras competencias especificadas en la Constitución

2.3.3.2 Los Consejos Provinciales, Distrito y Municipales

Afganistán cuenta con 34 consejos provinciales (CP), uno por provincia, los cuales están formados por una horquilla de 9 a 29 miembros en función del tamaño de la población, siendo elegidos en una única circunscripción, teniendo que ser residentes allí donde se presenten. La Constitución establece que una cuarta parte de los escaños en el Consejo Provincial debe estar reservada para las mujeres¹⁶⁹.

A partir de 2005, se inició un periodo de consultas entre las instituciones afganas y la comunidad internacional sobre cual iba a ser el papel que deberían jugar los Consejos Provinciales en el aparato del Estado. Si bien la Constitución, la ley sobre los Consejos Provinciales aprobada el 15 de agosto de 2005 y su apoyo en los reglamentos que desarrollan la ley, reflejan ampliamente que los Consejos Provinciales no tienen unas funciones importantes en la práctica efectiva de las instituciones, la situación *de facto* es otra no muy discordante con la realidad. A partir de octubre de 2006, la legislación que regula sus funciones, continúa debatiéndose hasta la actualidad, en la Asamblea Nacional y, siendo su papel hasta la fecha, el de:

- Participación en la elaboración conjunta de la planificación de los programas de desarrollo y reconstrucción. Deben consultar a la población y participar en la consecución de los objetivos marcados para cada provincia. Esta función puede ser vista como la principal y encarna la idea de que es fundamental que estén en continuo contacto con su población.
- Seguimiento y evaluación de las provincias y de las instituciones del Gobierno central. Estas incluyen los órganos encargados de hacer

¹⁶⁹ *Ibidem*, Art. 84.

cumplir la ley en zonas que carecen de las condiciones necesarias de seguridad y libertad. Los consejos también están obligados a cumplir con los Gobernadores provinciales, adquirir información sobre las actividades de la administración y comunicar sus conclusiones a la población.

- Participación en las actividades de resolución de conflictos, la eliminación de las aduanas *intra Estado* (contraria a la ley y la Sharia) y el respeto de los derechos humanos, así como el seguimiento de la lucha contra los narcóticos. De acuerdo con la ley, los consejos provinciales deben utilizar "*Asambleas correctivas*" para hacer frente a controversias y contribuir a la eliminación de ciertas costumbres contrarias con el nuevo Estado de Afganistán. Sin embargo, el marco legal actual deja sin especificar los mecanismos necesarios para cumplir estas funciones.

Sin embargo, una de las funciones de los Consejos Provinciales es el de desarrollar planes de desarrollo provincial, conocidos como los *Provincial Development Plan* (PDP en sus siglas en inglés), donde se establece las prioridades de la provincia para desarrollar el tejido económico y las necesidades más urgentes. Los PDP, que se analizarán en otro apartado, son la base del desarrollo provincial y, por tanto, la responsabilidad de los Consejos Provinciales es fundamental desde la perspectiva de la identificación y seguimiento.

En relación con los Consejos de Distrito, estos han de tener entre 5 y 15 miembros, según el tamaño de su población. Asimismo, los candidatos deben residir en el distrito en el que se presentan y, entre sus responsabilidades están la de elegir a un tercio de los miembros de la Meshrano Jirga¹⁷⁰. Sus funciones son las de ejercer de interlocutor con el Gobierno provincial, así como establecer mecanismos de comunicación con las autoridades municipales.

¹⁷⁰ *Op. cit.*, Art. 84.2

Por otro lado, la Constitución dispone que los Consejos Municipales tengan la potestad de elegir los consejos de aldeas y los alcaldes, sea a través de elecciones libres, directas y secretas, y siendo elegidos por un periodo de tres años. Los términos de los consejos municipales y alcaldes no están aún especificados y los mandatos de estos y de las aldeas, no se encuentran recogidos en la Constitución o en la Ley Electoral. Por tanto, existe la necesidad de coordinar estos nuevos consejos y los órganos existentes, como son los de la administración pública, la Comunidad de Consejos de Desarrollo o las *shuras*¹⁷¹.

El respeto al derecho interno es un principio básico siempre que tolere la diversidad implícita del país, así como, ayudar a compaginar un sistema complejo de funcionamiento en un Estado que ha estado condicionado por el hecho de ser un instrumento de las potencias mundiales del momento y que no ha dispuesto de la suficiente autonomía de gestión y administración propia para establecer sus mecanismos de desarrollo.

Los individuos, los grupos sociales con sus diferentes identidades y situación dentro de la constelación política, económica y social configuran unas relaciones que, en un Estado frágil como el afgano, se vuelven inestables, volubles y cambiantes. Cuando un Estado pasa de la debilidad a la fragilidad es porque, en parte, la aparente fortaleza se quiebra por la falta de flexibilidad, las

¹⁷¹ CRUMPACKER, Tom, *“La Democracia y el Sistema Político de pluralidad de partidos”*, en http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso04/crumpacker_200404.pdf [Consulta: 9/2009]

La idea de establecer democracias al estilo occidental en países tan dispares como Afganistán, viene marcada por una tendencia a practicar una política occidental en la mayoría de los países del Tercer Mundo. Se están desarrollando una campaña dirigida a estos países para que implanten sistemas de pluralidad de partidos políticos y Estados de Derecho, los cuales nunca han disfrutado por la diferencia cultural. Pero, *“la democracia es un valor universal basado en la voluntad libremente expresada de los pueblos de determinar su propio sistema político, económico, social y cultural, así como la participación plena en todos los aspectos de su vida”*. (Declaración de Viena. Definición de Democracia del Consejo de la Unión Europea en la Cuarta Cumbre de la UE y América Latina y Caribe. Viena, Austria. 12 de mayo de 2006).

fuentes de legitimidad se erosionan, las instituciones no funcionan y la labor del Gobierno queda inutilizada y en manos de *señores de la guerra*, jefes de clanes o líderes religiosos. A partir de esta legitimidad apropiada, estos grupos luchan por la usurpación de los recursos, redes económicas y el mantenimiento de un área de seguridad en sus zonas de control.

En definitiva, el hecho de haber creado instituciones locales y provinciales, amortiguará las tensiones que subyacen al Estado y creará mayores lazos entre el centro y la periferia, dotando a las comunidades locales, de un sentido de poder. La descentralización del poder desde el centro a la periferia, es un factor clave para la estabilidad del país, pero, sin embargo, esta idea no está de momento madura, tendiéndose en la práctica, hacia un sistema donde el poder se centraliza. Además, la existencia de los *señores de la guerra*, con mucha influencia en sus territorios, hace que la mínima descentralización sea alimento para la corrupción política, y por ende, para la inestabilidad.

2.3.4 El Sistema Judicial de Afganistán¹⁷²

Las principales instituciones de justicia de Afganistán son el Tribunal Supremo, la Oficina del Procurador General y el Ministerio de Justicia. El sector de la justicia se encuentra muy debilitado, por lo que, la Reforma de este sector (JSR) continúa siendo una prioridad. Con la Constitución 2004 se establece que "*el Poder Judicial es un órgano autónomo de la República Islámica de Afganistán*". Está formado por la Corte Suprema de Justicia (Stera Mahkama),

¹⁷² Ante la falta de estudios, la mayor parte de la información sobre el sistema judicial de la República Islámica de Afganistán ha sido extraída de la Constitución de 3 de enero de 2004. Su Capítulo VII se dedica íntegramente al poder judicial. Este capítulo se compone de 20 artículos (Art. 116-135) en los cuales se desarrolla el funcionamiento del judicial desde su perspectiva central hasta la local.

tribunales superiores, tribunales de apelación y tribunales de Primera Instancia¹⁷³.

Hasta este punto, el sistema se rige por el Derecho de la Jurisdicción y Organización de los Tribunales de Afganistán (Ley de 1990). La nueva ley (2004) divide a los tribunales en tres niveles: el Tribunal Supremo, los Tribunales de Apelación y tribunales de Primera Instancia. El Tribunal Supremo dispone de amplios poderes de interpretación y sus funciones incluyen la revisión de las leyes, los decretos, los tratados internacionales y los pactos internacionales, así como asegurar que éstos son de acuerdo con la Constitución.

El fiscal general es independiente, formando parte del poder ejecutivo, responsable de la investigación y el enjuiciamiento. El Acuerdo de Bonn declaró que, la Constitución de 1964 y otras leyes vigentes constituiría un marco jurídico legítimo hasta que se aprobara la nueva Constitución, pero, sin embargo, sigue existiendo un gran cuerpo de la legislación que fue promulgada por diversos regímenes anteriores. La situación de estas leyes no esta clara, siendo, a menudo, contradictorias y necesitando que sean revisadas. El departamento del Ministerio de Justicia, encargado de la redacción legislativa, la *Taqnin*, ha elaborado, hasta la fecha, más de un centenar de leyes, muchas de las cuales sustituyen a las anteriores.

Los mecanismos de *jirgas* y *shuras*, a menudo resuelven controversias civiles y penales utilizando Sharia (ley islámica) y el derecho consuetudinario¹⁷⁴. El sistema de justicia esta, por lo tanto, regido por diferentes marcos jurídicos incluidos el derecho civil, la ley islámica y la costumbre. Existen elementos comunes entre estos sistemas con respecto a cuestiones tales como, la tierra y

¹⁷³ Visítase www.moj.gov.af, página principal del Ministerio de Justicia de la República Islámica de Afganistán.

¹⁷⁴ *Op. cit.*, AREU, The Government of Afganistan, p. 73, en www.areu.gov.afg [Consulta: 9/2009]

la propiedad, pero difieren de manera contundente en cuestiones penales y en el papel de la naturaleza de la pena.

Como se especifica en el Acuerdo de Bonn, la Comisión de Reforma Judicial (CCI), establecida en noviembre de 2002, tiene como funciones principales: revisar y reformar el sector de la justicia, encargarse de guiar la reforma estructural del sistema judicial, equilibrar éste con la ley islámica, así como hacer frente a la pluralidad de los diversos órganos jurídicos. El CCI es una institución de carácter temporal y, en 2005, su papel había sido transferido a las instituciones de justicia permanentes. La coordinación a nivel nacional (JSR) ahora es responsabilidad del Grupo de Trabajo de Gobernabilidad, Derechos Humanos y Estado de Derecho del Grupo Consultivo (CG) de la Estrategia Nacional Afgana de Desarrollo (ANDS en sus siglas en inglés), como parte del desarrollo del país.

La compatibilidad de un sistema de *jure* basado en tres pilares fundamentales (Ley islámica, Costumbre y Estado de Derecho), a veces tan contradictorios, se presenta como una forma compleja de encajar en un sistema democrático liberal. La incongruencia práctica de funcionar con un sistema penal anquilosado (el actual data de 1976) en un contexto de inestabilidad, donde el Gobierno Central se encuentra imposibilitado para ejercer su legitimidad en muchos lugares del país, imposibilita la práctica eficaz del sistema judicial. En muchas de las provincias, las decisiones se ajustan a medidas emanadas de los clanes y de los Consejos de Ancianos, así como otro tipo de consenso tradicional, encontrándonos ante un engranaje de difícil mecanismo para que el sistema pueda funcionar *de facto*.

2.3.4.1 La Corte Suprema

De conformidad con la Constitución, el Tribunal Supremo está integrado por 9 miembros, nombrados por un periodo de 10 años por el Presidente de la

República, con la aprobación de la Wolesi Jirga. El Presidente elige a uno de los nueve miembros para que actúe como Presidente de la Corte Suprema que, administra el personal, los presupuestos y todo lo relacionado con los tribunales provinciales y locales.

El Tribunal Supremo se reúne en períodos ordinarios de sesiones al menos una vez cada 15 días. Además, existen períodos extraordinarios de sesiones adicionales que pueden ser convocadas por medio de solicitud expresa¹⁷⁵. Las decisiones se toman por mayoría de votos y se divide en cuatro *subcourts* o departamentos (*dewans*): penal, público y de seguridad nacional, civil y familia, y comercio.

2.3.4.2 La Corte de Apelación

Los Tribunales de Apelación se establecieron, por mandato constitucional, en todas las provincias del país y están formados por un jefe del tribunal, miembros judiciales y jefes de las *dewans*. Existen 6 *dewans* en cada Tribunal de Apelación que se ocupa de tráfico de narcóticos y violaciones, seguridad pública, asuntos civiles y de familia, derechos públicos, comercio y de menores. Los Tribunales de Apelación tratan de supervisar las órdenes y decisiones de los tribunales de primaria instancia y tienen la autoridad para corregir, revocar, modificar, o confirmar estas sentencias, siendo también responsables de decidir sobre los conflictos de jurisdicción territorial.

2.3.4.3 Los Juzgados de Primera Instancia

Este tipo de Tribunales de Primera Instancia se dirigen a cinco áreas de actuación: los tribunales provinciales, menores, juzgados, familia y distrito.

¹⁷⁵ *Ibidem* p. 73.

Debe haber, al menos, uno de cada tipo en cada provincia. Los tribunales constan de 5 *dewans*: general, penal, civil, derechos públicos, seguridad pública, tráfico y penal. Los Tribunales se están estableciendo a nivel de distrito. En primera instancia, todos los casos penales y civiles deberían ser resueltos en estos tribunales. Si se produce una denuncia sobre la base de los procedimientos o decisiones de esta Corte, el caso pasará al Tribunal de Apelación, que puede remitir casos a la Corte Suprema. Un alto número de casos, habitualmente, son enviados a apelación; algunos expertos argumentan que se trata de un obstáculo importante para el funcionamiento judicial efectiva.

Afganistán está iniciando una nueva etapa con un nuevo modelo político. Un sistema novedoso para el país, donde la comunidad internacional comparte la responsabilidad de su funcionamiento. La comunidad internacional debe garantizar que el sistema judicial de Afganistán reciba apoyo técnico y económico adecuado y coordinado para que pueda cumplir la función esencial que le corresponde desempeñar como garante del Estado de Derecho en el país.

Es necesario propiciar medidas prácticas y adecuadas para mejorar esta institución nacional, y la comunidad internacional ha de tener en cuenta las necesidades de la población afgana en todos los niveles¹⁷⁶. *“Sin el apoyo coordinado de la comunidad internacional, el sistema judicial no podrá cumplir la función esencial que le corresponde desempeñar en Afganistán como garante del Estado de Derecho, que protege los derechos humanos. Las instituciones nacionales de Afganistán están destruidas, por lo que es esencial que los países donantes coordinen sus esfuerzos de reconstrucción a fin de reforzarlas en todo el país, no sólo en Kabul”*¹⁷⁷. Como el mismo informe refleja, *“la protección de los derechos humanos depende del acceso de todos a la*

¹⁷⁶ Véase AMNISTÍA INTERNACIONAL, *“Afganistán: la presencia de países donantes, esencial para reconstruir el sistema judicial”*, Reino Unido, 2002, en <http://web.amnesty.org/library/index/esIASA110182002?open&of=esl-afg> [Consulta: 7/2008]

¹⁷⁷ *Op. cit.*

*justicia. Para el pueblo de Afganistán, este acceso sólo se puede hacer realidad con el compromiso duradero de ayudar por parte de los países donantes.*¹⁷⁸

En esta lógica, la comunidad internacional debe consultar a la sociedad civil afgana al elaborar los planes de reconstrucción; los países donantes han de tener en cuenta las necesidades de todos los afganos en todas las etapas de la planificación. Los donantes y el Gobierno afgano deben garantizar que las mujeres participan en los procesos de toma de decisiones y dando prioridad al establecimiento de mecanismos que garanticen su acceso al sistema de justicia penal.

2.3.5 La reforma del Sector Judicial. Requerimiento para el engranaje del sistema democrático

Un sistema democrático, como el que se quiere implantar en Afganistán, ha de articular un equilibrio de contrapesos de poder, donde el judicial debe caracterizarse, fundamentalmente, por la independencia, la solidez y la eficacia. Tal y como se articula la reforma de la justicia en Afganistán muchas son las lagunas existentes para que podamos ser optimistas. En el marco de la Conferencia Internacional sobre el estado de derecho y el sector de la justicia en Afganistán, celebrada en junio de 2007 en la ciudad de Roma, se formaron siete grupos de trabajo donde se valoraron las diferentes formas de crear un sistema judicial estable: proceso constitucional y legislativo; estrategias institucionales; educación legal y formación; asistencia legal; acceso a la justicia y derechos humanos; justicia criminal, lucha contra el narcotráfico y Poder Judicial; y coordinación efectiva entre policía y fiscales.

Las grandes carencias que sufre el sistema legal afgano y que condicionan de manera decisiva su adaptación y reforma las podemos definir

¹⁷⁸ *Ibidem.*

en los siguientes puntos: a) Insuficiencia de los medios materiales (edificios judiciales, bibliotecas, sistemas de información y comunicación, transportes, etc.; b) Debilidad de la presencia del poder estatal en el territorio; c) Dificultad de incorporar las obligaciones internacionales asumidas mediante la suscripción de los consiguientes instrumentos; y d) Necesidad de que la reforma del sistema jurídico se realice teniendo en cuenta los principios islámicos a los que la legislación no puede enfrentarse, por prescripción constitucional¹⁷⁹. Por ello, dentro de este marco, la provisión de fondos y recursos para el Departamento de Justicia, la mejora de la calidad del proceso legislativo y la mejora de la conciencia pública respecto de los derechos y obligaciones, sería un primer paso importante para establecer un sistema jurídico creíble y sólido.

Los principales desafíos en la reforma del Estado de Derecho podemos definirlos en: a) Mejora de la formación; b) Incremento de los salarios; c) Mejora de las infraestructuras; d) Creación de universidades y facultades de derecho; e) Establecimiento de estándares éticos; y f) Reforma de las leyes procesales¹⁸⁰. Para la mejora de este sector, sería importante el aumento del compromiso internacional en la mejora de las infraestructuras, así como, facilitar el acceso a la justicia, la creación de una asociación independiente de abogados y la compatibilización entre la justicia informal o consuetudinaria y los derechos humanos. Desde el punto de vista de la fiscalía se debe evitar la injerencia de otros poderes del Estado¹⁸¹ y la efectividad de la ayuda económica y formativa de la comunidad de donantes.

¹⁷⁹ DA SILVA OCHOA, Juan Carlos, Intervención del Magistrado que asistió en la representación de España a la *Conferencia Internacional sobre el Estado de Derecho y el Sector de la Justicia para Afganistán*, celebrada en junio de 2007 en la ciudad de Roma.

¹⁸⁰ FLUITERS CASADO, Rafael, Intervención del Magistrado, Asesor de la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de la Paz del MAEC.

¹⁸¹ Conferencia del Fiscal General del Estado de Afganistán, Abdul Jabar Sabit. *Op. cit. Conferencia Internacional sobre el Estado de Derecho y el Sector de la Justicia para Afganistán*.

Existe también una necesidad de fortalecer las instituciones de formación jurídica, tanto de grado, como de postgrado universitario, debiendo la formación académica ser complementada a través de estudios en el extranjero.

Asimismo, hay una necesidad urgente de contar con ayuda económica para el desarrollo de los proyectos relacionados con este sector. La participación de la sociedad civil afgana es fundamental para hacer de puente de comunicación con la población y transmitirles la importancia de la representatividad y del respeto de los derechos humanos.

Por otro lado, la lucha contra el narcotráfico es clave para la estabilidad de la seguridad, así como extender la jurisdicción del Poder Judicial a las provincias afganas y desarrollar el sistema de gestión judicial¹⁸². Además, es preciso mantener la ayuda internacional y desarrollo de la cooperación de los países vecinos en materia de inteligencia criminal y enfocar los problemas que plantea la lucha contra el narcotráfico desde una perspectiva realista, progresiva, con objetivos a medio y largo plazo. También, cabe la posibilidad de incluir en las misiones de formación de policías, como por ejemplo EUPOL (Misión de Policías de la Unión Europea), la de fiscales y secretarios judiciales. En este sentido, sería recomendable que se elaboraran directrices para las relaciones entre ambas instituciones, policía y sistema judicial, y procurar la necesaria armonización legal existente en materia procesal criminal.

Sin embargo, las reformas en el sector judicial están apenas sin desarrollar. El estado de las cárceles es penoso y de los internos rozando la ignominia¹⁸³. Se hace muy necesario actuar en ese campo, pero debe producirse con delicadeza. Para ello, la coordinación de todos los actores

¹⁸² *Op. cit.*, DELGADO CÁNOVAS, Juan, Letrado Asesor de la Sala 2ª de lo Penal del Tribunal Supremo Español.

¹⁸³ APARICIO HERNÁNDEZ-LASTRA, Juan E y AA.VV, "Aspectos operacionales del conflicto" en *Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, pp. 43-67.

implicados, ha de ser fundamental, aunque, tenemos que ser conscientes que lo que se pretende es crear un sistema desde sus pilares más básicos, teniendo que ver sus resultados a medio y largo plazo. Asimismo, los tradicionales mecanismos de toma de decisiones, en cuanto a la justicia se refiere, suelen ser incompatibles con la democracia liberal.

2.4 Del Estado fallido a la construcción de la democracia

Debemos subrayar varios factores a tener en cuenta para el establecimiento de instituciones democráticas sólidas y duraderas. Como afirma Tamara OSORIO *“un Estado fallido tienen cierta tendencia hacia la ilegalidad: mercados negros, tráfico de bienes manejados por mafias locales, y en muchos casos, la guerra como medio de vida”*¹⁸⁴. Otros como DUFFIELD consideran que *“la tendencia es que los diferentes actores no estatales en países frágiles se conectan fuertemente con el exterior, a través del comercio de bienes y armas, y apoyos exteriores”*¹⁸⁵. En el caso de Afganistán, el mercado del opio sería el principal exponente¹⁸⁶. Para otros autores como Noam CHOMSKY, este sistema esta empezando a presentar algunos rasgos de Estado fallido debido a *“que se consideran potencialmente amenazas para nuestra seguridad o necesitados de nuestra intervención para rescatar a la población de graves amenazas internas”*¹⁸⁷. Sin embargo, cuando nos referimos a los Estados fallidos, no nos estamos refiriendo a una definición actual.

¹⁸⁴ OSORIO, Tamara, AGUIRRE, Mariano y NÚÑEZ, Jesús, *Estados frágiles, ruptura de equilibrios y exclusión* en *“Estados frágiles y ruptura de equilibrios”*, Colección Cuadernos para el Debate, Médicos Sin Fronteras, Barcelona, 2003, pp. 4-13.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ En páginas posteriores abordaremos la situación de los opiáceos en Afganistán, así como su influencia en el sistema económico y en la estabilidad del país y las alternativas para fomentar el crecimiento económico y la seguridad de Afganistán.

¹⁸⁷ CHOMSKY, Noam, *Estados Fallidos. El abuso del poder y el ataque de la democracia*, Ediciones B, Barcelona, 2007, p. 7.

Anteriormente hemos realizado una reflexión a cerca de cómo se articula el nuevo Estado de Afganistán, incidiendo en la elaboración de una Constitución que comparte los valores tradicionales de este país, fundamentalmente la toma de decisiones y sistema judicial tradicionales islámicos, con los nuevos mecanismos democráticos, como la división de poderes y la elección de los representantes a través del sufragio. Ahora bien; ¿Es un sistema eficaz para el nuevo Afganistán? ¿Podemos caer en la incongruencia de valores entre un sistema híbrido como el que se quiere imponer en Afganistán? ¿Podemos hablar actualmente que Afganistán representa un modelo puramente democrático? ¿Cuál es el papel de la sociedad civil en este nuevo sistema?

Afganistán representa lo que se ha venido a denominar como un Estado *fallido* o *frágil*, es decir, caracterizado por la imposibilidad de proporcionar a sus ciudadanos los servicios básicos sociales y de representatividad, una situación heredera de su historia que encuentra una compleja solución a corto plazo. Además, la globalización afecta a Afganistán de manera desfavorable, debido a que la criminalización del Estado es un fenómeno que encuentra sus raíces generales, por una parte, en esta presión que ejerce la globalización y en la caída de los controles internacionales del movimiento de bienes y capitales y, por otra, en las características de cada Estado o región¹⁸⁸.

Por ejemplo, Rosa Belén AGIRREGOMEZKORTA IBARLUCEA apunta que en la globalización *“es habitual oír hablar de la caída de las fronteras y la difuminación de los espacios en un contexto crecientemente interconectado e interdependiente. Se habla de la irrupción de nuevos espacios, que más que territorios son flujos, de carácter más dinámico, y que son además inevitables al tiempo que apolíticos en el sentido que se refieren a flujos de tecnología, de conocimientos y de recursos financieros”*¹⁸⁹. Sin embargo, en regiones

¹⁸⁸ *Op. cit.*, OSORIO, Tamara, p. 5.

¹⁸⁹ AGIRREGOMEZKORTA IBARLUCEA, Rosa Belén, *Geopolítica del género: una relectura a la política en la era de la globalización*, En HEGOA, en

caracterizadas por su importancia geoestrategia, se transforman en meros instrumentos para aumentar la brecha económica existente de por sí.

Afganistán carece de instituciones, y las que se han creado son frágiles en las que no existe una división entre el aparato y el sentido administrativo del Estado porque, principalmente, carecen de mecanismos eficaces para su desarrollo. El sistema judicial es prácticamente inexistente *de facto*, los ciudadanos se sienten desprotegidos y sus derechos, como la forma de impartir justicia es totalmente subjetiva. Asimismo, la violencia sustituye a la ley y la economía ilegal a la legal.

En segundo lugar, un sistema democrático se define como algo más que la participación en elecciones periódicas para elegir a los representantes de los ciudadanos. El Estado debe proporcionar mecanismos de legitimidad, por los cuales, los afganos se sientan protegidos. Actualmente, nos encontramos ante una situación en la que los escasos servicios básicos existentes son proporcionados por la comunidad internacional. La presencia de los donantes debe ser temporal y, mientras la estancia foránea se produzca, el Gobierno afgano, con la ayuda internacional, debe ir adaptando sus mecanismos para hacer suyos los instrumentos que protejan a sus ciudadanos.

De esta forma, se producirá un equilibrio interior, formado por una sociedad civil estable y representativa, con una dinámica relación entre todos los actores, donde se produzca una distribución de los recursos y la posibilidad de acceso a los mismos, así como la universalización de la justicia. Amartya SEN opina que *“no es una cuestión de escaso bienestar, sino que las personas deben gozar de oportunidades, tener combinaciones de funcionamientos sociales y de desarrollarse en un estado social que facilite las genuinas posibilidades de elegir”*¹⁹⁰. Ciertamente, que nos encontramos en una etapa inicial

http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/4_Mujeres/7_Rosabel.pdf [Consulta: 9/2009]

¹⁹⁰ SEN, Amartya, Nuevo ensayo sobre la desigualdad, Alianza Editorial, Madrid, 1995. Véase también a este respecto CELORIO, Gema y LÓPEZ DE MUNAI, Alicia, *Diccionario de*

de la reconstrucción física y política de Afganistán y que el camino por recorrer es largo y sin facilidades. Sin embargo, debemos tener en consideración, que la conversión de un Estado de bienestar, por complejo que resulte, se debe construir desde los cimientos y no desde la cúpula.

Por lo tanto, en Afganistán se verifican todos los elementos de un Estado frágil en el que el Estado no garantiza los servicios sociales, las instituciones están sumergidas en un mar de corrupción, los señores de la guerra gozan del poder que no desempeña el Gobierno a través de sus mecanismos y con un sistema policial y judicial ineficaz. Asimismo, el sistema democrático carece de coherencia al no estar representado por partidos políticos que encaucen las preferencias políticas de los ciudadanos.

2.5 La situación geoestratégica de Afganistán: pieza clave en la estabilidad de la región y causa principal de la situación del país

Se atribuye a Napoleón BONAPARTE la frase que conocer la geografía de una nación equivale a conocer su política exterior. Nuestra valoración de la importancia de la geografía política debe adaptarse a las nuevas realidades del poder. Como afirma Zbigniew BRZEZINSKI *“durante casi toda la historia de los asuntos internacionales, el control del territorio constituyó el foco de los conflictos políticos”*¹⁹¹. Realizando una reflexión sobre la importancia estratégica de Afganistán en el tablero mundial, hallamos numerosas causas, por las cuales, éste país representa una pieza clave en la partida mundial.

Educación para el Desarrollo, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, HEGOA, p. 75.

¹⁹¹ BRZEZINSKI, Zbigniew, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 1998, p. 45. *“Quien gobierne Europa Central dominará el heartland; quien gobierne el heartland dominará la isla mundial; quien gobierne la isla mundial gobernará el mundo”*

Tradicionalmente, la región euroasiática ha sido clave para el control de las potencias del momento. Harold MCKINDER inicio la discusión a principios del siglo XX con unos conceptos sucesivos sobre lo que él llamó el “*área pivote*” euroasiática, que incluía toda Liberia y gran parte del Asia Central y, más adelante, del *heartland* (zona central) europeo centro-oriental tal como el trampolín vital para la obtención del dominio continental.

Hay que tener en cuenta que la geopolítica se ha desplazado desde la dimensión regional a la global, considerando que la preponderancia, sobre todo, en el continente euroasiático. Siguiendo con la reflexión de BRZEZINSKI, los pivotes geopolíticos son los Estados cuya importancia se deriva, no de su poder y de sus motivaciones, sino, más bien, de su situación geográfica sensible y de las consecuencias que su condición de potencial vulnerabilidad provoca en el comportamiento de los “*jugadores geoestratégicos*”¹⁹². Consecuentemente, Afganistán representa un pivote geopolítico euroasiático clave de la posguerra fría, por lo tanto, un aspecto crucial para la geoestrategia global estadounidense.

Siendo Afganistán una pieza clave, no debemos perder la perspectiva e identificar que también es un pivote importantísimo para el resto de potencias occidentales. Una estrategia global para el Asia Central debe basarse también, en el reconocimiento de los límites del poder efectivo de los EE.UU. y en la inevitabilidad de que sea desgastado por el tiempo. Así, una intervención conjunta, aporta un menor desgaste estadounidense, pero sin restar sus zonas de influencia.

El territorio de Afganistán, para Marc W. HEROLD, “*es una región volátil de gran significado geopolítico, debe mantenerse libre de toda fuerza hostil. El país se sitúa en el centro del mundo islámico renaciente, limítrofe con China que despereza, con las restantes Repúblicas ex soviéticas y cercano a Estados*

¹⁹² *Op. cit.*, p. 200.

*ricos en petróleo y gas natural*¹⁹³. Por tanto, Afganistán ocupa un espacio en una zona volátil pero sin aparentemente posesión de riqueza material, pero, sin embargo, representa un “*espacio vacío*”, principio básico de la geopolítica, consistente en la necesidad de ocupar estos espacios¹⁹⁴.

Además, el creciente cultivo de opio y adormidera para la elaboración de heroína es, también, un elemento a tener en cuenta en la situación actual del país. Asimismo, su situación geográfica, le convierte en un actor principal en la estabilidad de la región, no solamente desde el enfoque de la seguridad, sino también desde una perspectiva económica. Pero, ¿por qué Afganistán continua representando un valor estratégico? El país no cuenta con suculentos recursos energéticos, aunque si es el referente de las producciones de opiáceos ilegales del planeta. Sin embargo, la situación de puente entre las ex repúblicas soviéticas, hace de Afganistán ser paso obligado de oleoductos y gaseoductos con destino a India y Europa.

En este sentido, Pakistán es otra pieza clave en la estabilidad de la región. Este vecino afgano es clave en este proceso, debido, entre otras cosas, a que la porosa frontera que comparten (2.640 km) sirve como base de operaciones a la insurgencia más radical. La inestabilidad política y económica de Pakistán influye negativamente en el proceso de reconstrucción y desarrollo de Afganistán. Su colaboración, cada vez, se hace más necesaria, así como la de plantear una estrategia conjunta para la región, que englobe planes futuros para el desarrollo y reducción de vulnerabilidades de Pakistán que influyan directamente también en la estabilidad de Afganistán.

La Administración OBAMA, con el apoyo de la mayoría de los Estados y organismos implicados en el proceso afgano y Pakistán, apuestan por realizar una estrategia conjunta para ambos países, conocida como *AfPak*. El Plan *AfPak* ha sido presentado en la Conferencia Internacional de La Haya,

¹⁹³ *Op. cit.*, HEROLD, Marc W, p. 18.

¹⁹⁴ PIRIS, Alberto, prólogo en *Op. cit.*, HEROLD, Marc W., p. 9.

celebrada el 31 de marzo de 2009. En la misma línea, Pakistán ha convocado a un “*Grupo de Amigos*” con el fin de garantizarse ayuda económica para los próximos años. De hecho, el pasado 17 de abril de 2009, tuvo lugar una Conferencia de Donantes para Pakistán, principalmente, para desarrollar las provincias fronterizas con Afganistán, North West (NWFP) y las Federally Administered Tribal Areas (FATA). En esta Conferencia, el Gobierno de Pakistán ha conseguido la cifra de 5.250 millones de dólares para 2010-2011, que serán invertidos en reforma de infraestructuras, educación, agricultura y energías renovables.

En cuanto a las estimaciones de reservas de gas natural de Asia Central, en 2008 estas ascendían a más de 236 billones de metros cúbicos y, las de petróleo, se contabilizaban en torno a los 200 millones de barriles, con la posibilidad de alcanzar la cifra de 1.000 millones de barriles¹⁹⁵. Por el contrario, Afganistán cuenta con mínimas reservas de gas, aunque si posee sustanciales minas de carbón y de cobre. Esto, de por sí, no es significativo, pero, no obstante, y como hemos anunciado en varias ocasiones, representa una vía de salida a las exportaciones procedentes, especialmente, de Turkmenistán, Uzbekistán y Kazajstán¹⁹⁶.

Asimismo, potencias económicas como los Estados Unidos y la Unión Europea, llevan planificando un sistema de alianzas para extraer el mayor beneficio posible de tan succulentas reservas que garantizaran el suministro de gas y crudo. Hace muy pocos años, habría parecido irreal pensar en importar gas y petróleo a la UE desde el entorno del Caspio¹⁹⁷. En este sentido y, a nivel doctrinal, se han enfrentado dos tesis: por un lado, Azerbaiyán, defendiendo la

¹⁹⁵ *Op. cit.*, AMIRIAN, Nazaním y ZEIN, Martha, p. 105.

¹⁹⁶ Véase ISBELL, Paul, “*El ‘gran creciente’ y el nuevo escenario energético en Eurasia*”, *Política Exterior*, nº 110, marzo/abril de 2006, pp. 103-120.

¹⁹⁷ La relación de la UE con la región tiene más de una década de antigüedad. El “*Acuerdo de Asociación y Cooperación*” firmado por la UE y Kazajstán, en enero de 1995, entró en vigor en julio de 1999. Véase SOTO, Augusto. “*Asia Central en el fluido horizonte geoestratégico de la UE*”. Real Instituto Elcano. DT Nº 29/2007 - 21/06/2007.

posición del Caspio entendido como “mar interior” con bloques económicos exclusivos¹⁹⁸ y, por otro, la tesis del “lago” defendida por Rusia e Irán, abogando por la explotación concertada de condominio, con 10 millas exclusivas. Turkmenistán ha oscilado entre ambas posturas.

El control de la explotación de estos recursos está en el centro de la disputa regional¹⁹⁹, existiendo tres grandes proyectos de oleoductos financiados por Irán, Turquía y Rusia²⁰⁰, así como el proyecto del oleoducto de 2.000 km

¹⁹⁸ Véase JANUSZ, Barbara, *The Caspian Sea: Legal Status and Regime Problems*, Chatham House, Londres, 2005, en *Op. cit.*, SOTO, Augusto.

¹⁹⁹ Véase TABLADA, Carlos, *Petróleo, poder y civilización*, Instituto Cubano del Libro, Editorial Nomos, La Habana 2003. El estudio comienza con una breve y valiosa explicación de cómo y dónde se forma el petróleo y cómo se explota técnicamente, para luego brindar en el segundo capítulo un panorama sobre exclusiva por el petróleo. En la Unión Europea se consume el 16% de toda la energía mundial y se produce sólo la mitad. Los países de la Unión Europea importan el 7% de la producción mundial de carbón, el 10% de la producción mundial de gas natural y no más que el 5% de la producción mundial de petróleo. En el mundo se producen y consumen en la actualidad diariamente unos 70 millones de barriles de petróleo. Del consumo mundial de petróleo, los Estados Unidos demandan casi el 30% y solo es capaz de producir el 40% de su propia demanda. El 60% restante lo importa, lo que equivale al 18% de la producción mundial. En otras palabras, importa tres veces y media de lo que importa la Unión Europea. La mitad de las importaciones estadounidenses proviene históricamente del Golfo Pérsico, donde se encuentran el 65% de las reservas mundiales. Las reservas mundiales de petróleo y su producción y demandas actuales. Es muy atinado que los autores presenten al petróleo como uno de los recursos de energía natural y no como la fuente única. El petróleo representa hoy el 40% del total de la demanda de energía. La batalla por la energía no significa, entonces una batalla exclusiva por el petróleo. En la Unión Europea se consume el 16% de toda la energía mundial y se produce sólo la mitad. Los países de la Unión Europea importan el 7% de la producción mundial de carbón, el 10% de la producción mundial de gas natural y no más que el 5% de la producción mundial de petróleo. En el mundo se producen y consumen en la actualidad diariamente unos 70 millones de barriles de petróleo. Del consumo mundial de petróleo, los Estados Unidos demandan casi el 30% y solo es capaz de producir el 40% de su propia demanda. El 60% restante lo importa, lo que equivale al 18% de la producción mundial.

²⁰⁰ Véase TALBOT, Karen, *Afganistán: la lucha por el petróleo*, Centre for Research on Globalisation (CRG), 2001, en, <http://www.nodo50.org/csca> [Consulta: 9/2009]

entre los Gobiernos de Turquía, Georgia y Azerbaiján²⁰¹, apoyado en noviembre de 1999 por Estados Unidos. La geopolítica del petróleo llevó a la república islámica de Irán a firmar un acuerdo con Turkmenistán, nación que suministrará gas natural al noroeste iraní a través de un oleoducto de 287 km, cuyo costo estimado sería de 160 millones de dólares. El proyecto fue instantáneamente vetado por Washington²⁰².

A su vez, Estados Unidos apoya desde 1999 la construcción de un oleoducto que impidiera el control del petróleo del Caspio a Rusia y a Irán, y que sea completamente independiente del Golfo Pérsico²⁰³. Este proyecto empezaría en la ciudad de Bakú y se extendería hacia la ciudad turca de Erzurum con casi 2.000 km de extensión. El costo estimado sería de 4.000 millones de dólares, el doble que el gasoducto apoyado por Irán²⁰⁴. Un tercer proyecto, suspendido por la guerra en Chechenia, es el oleoducto que apoyaría Rusia, denominado *Tengiz-Novorossisk*²⁰⁵.

En paralelo a esta batalla por el control de los recursos petroleros, Michael KLARE, afirma que *“en el nuevo paisaje de conflictos mundiales el Mar Caspio y el control de sus recursos hidrológicos serán clave”*²⁰⁶ en las décadas futuras. En concreto, el control del Tigris-Eufrates, que fluye desde Turquía hasta Rusia, Irak, Irán y parte de la India y Pakistán, definirá el desenlace de los sucesos en Asia Central. Con el crecimiento de la población y el consiguiente aumento de la demanda de agua y alimentos, cada uno de los Estados ribereños intentaría utilizar al máximo los recursos disponibles y, cuando las acciones de uno de esos Estados provoque una disminución en el

²⁰¹ ALBARRACÍN CORREDOR, Javier, *Un nuevo Oriente Medio: connotaciones energéticas de su vinculación a la Unión Europea*, Observatorio de Política Exterior Europea, Working Paper nº. 25, 2002.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ ETIENNE, Gilbert, *Imprevisible Afganistán*, Bellaterra, Barcelona, 2002, p. 118.

²⁰⁴ *Op. cit.*, AMIRIAN, Nazaním, y ZEIN, Martha, p. 107.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ KLARE, Michael, *Las Guerras por los Recursos*, Tendencias, Caracas, 2003.

suministro de alguno de los otros, las condiciones estarán dadas para un conflicto por la distribución del agua.

Abordando desde otra perspectiva la importancia de Afganistán en la geopolítica del Asia Central, la cooperación regional es clave a fin de conseguir los objetivos marcados. Hay aspectos que resultan fundamentales para alcanzar una futura estabilización del país y su integración en el marco regional. Debemos resaltar la cooperación interregional, poniendo en primer plano la cooperación con Pakistán y, en un segundo, la de otros actores como Irán y la India.

Es evidente que para Pakistán, el mantenimiento del conflicto en Afganistán, representa un peligro para sus propios intereses nacionales y regionales²⁰⁷. Pero por otra parte, la prolongación de la presencia internacional, especialmente norteamericana en Afganistán, no es del agrado a los ojos pakistaníes. Sin embargo, esto es lo contrario que ocurre con los propios afganos, que saben que mientras permanezca allí las Fuerzas Internacionales se evitarán las injerencias de los vecinos.

En este contexto, las relaciones entre Irán y Pakistán, se encuentran afectadas por el proyecto de la construcción de un gasoducto destinado a trasladar los recursos energéticos desde Irán a Pakistán y, del cual también, se beneficiará la India²⁰⁸. Para este proyecto, la reconstrucción de Afganistán es vital, pero a su vez, es esencial evitar la percepción de un excesivo control norteamericano de aquel territorio. En el crecimiento de Afganistán se hace evidente que se necesitarían los recursos energéticos procedentes del norte (Turkmenistán) para alcanzar el desarrollo deseado.

²⁰⁷ ALGORA WEBER, María Dolores, *"Afganistán en el panorama asiático. Las relaciones internacionales en la región del Asia Central desde 2001"* en *Posible Evolución de Afganistán. Papel de la OTAN*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, pp. 29-41.

²⁰⁸ *Op. cit.*, p. 33.

Lo anteriormente expuesto argumenta la complejidad de las relaciones estratégicas en la región del Asia Central²⁰⁹. Los mapas políticos no coinciden con los étnicos y encierran litigios internos considerables. Nos permite deducir que la estabilidad de Pakistán es tan necesaria como la de Afganistán, siendo la estabilización de la frontera entre los dos países, un factor trascendental para la reconstrucción política del país. Por ello, sería necesaria una mayor implicación por parte de los países de la región, para conseguir la seguridad de Afganistán, pero antes debe quedar claro que se pretende hacer en el territorio afgano. ¿Se pretende el fortalecimiento de Afganistán? La comunidad implicada en la reconstrucción del país deben responsabilizarse en las operaciones de desarrollo y reconstrucción. ¿Se pretende la defensa a ultranza de los intereses occidentales, si es que son distintos de estos? Si los propios intereses de EE.UU., y por consiguiente los de occidente, se vieran perjudicados y, si se concede el relevo de responsabilidades a las potencias asiáticas, la influencia en la región de las potencias europeas y norteamericanas se vería agravada.

Por lo tanto, una mayor presencia de potencias asiáticas en Afganistán significaría una pérdida de influencia para EE.UU. y sus aliados en la región. En esta línea argumental, la importancia en el proceso que pudiera tener la Unión Europea, con una mejor imagen en la región, sería positiva para paliar la pérdida de influencia occidental y, por ende, una mayor fuerza para acelerar el proceso de reconstrucción política de Afganistán.

²⁰⁹ Sobre este tema véase: QUINTANA PALI, Santiago, *Afganistán, encrucijada estratégica del Asia Central*, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1986; CHASE, Robert, KENEDY, Paul y HILL, Emily, *The pivotal States: A New Framework for US Policy in Developing World*, W. Nation and Co. New York, 1999; DUPREE, Louis, *Afghanistan*, Princenton University Press, Princenton, 1980; ETIENNE, Gilbert, *Imprevisible Afganistán*, Bellaterra, Barcelona, 2002.

CAPÍTULO III. Economía y opio, dos variables deficitarias. El sistema económico de Afganistán

Afganistán ocupa en la actualidad el puesto 181 de 182 países en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD (2009)²¹⁰. Las mujeres afganas se enfrentan a los indicadores con mayor analfabetismo y en la peor situación sanitaria del mundo. Al mismo tiempo, este país asiático, cuenta con la mayor tasa de juventud del planeta con el 57% de la población menor de 18 años, pero con pocas perspectivas de encontrar un trabajo²¹¹. En particular, la provincia de Badghis, lugar donde se ubica el PRT español, es la segunda con peores indicadores del país y, por ende, del mundo.

El país centro asiático depende de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la comunidad donante, circunstancia que dificulta la gestión del presupuesto con el que cuenta el país. Además, esta coyuntura perdura la situación de dependencia de fondos económicos de los Estados implicados en el proceso de reconstrucción. La tendencia ha de ir dirigida a fomentar mecanismos de ingresos económicos y en la sostenibilidad y potenciación de los mismos. Sin embargo, la situación actual del país no permite la emancipación en el terreno económico.

²¹⁰ Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

²¹¹ Para conocer las estadísticas de población de Afganistán véase *Informe sobre el Objetivo de Desarrollo del Milenio sobre Afganistán 2007*.

3.1 El sistema económico²¹²

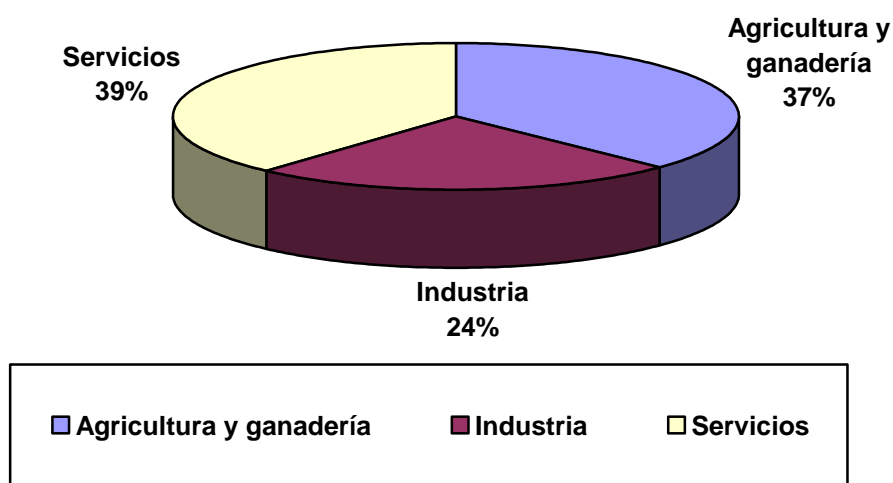
Tabla 1: Indicadores económicos de Afganistán (2009)

Producto Interior Bruto (PIB)	12.850 millones \$
PIB per capita \$	1.054 \$
PIB sector económico	
- PIB: agricultura	37,2%
- PIB: industria	24,4%
- PIN: servicios	38,3%
Presupuesto nacional	
- Ingresos públicos	No disponible
- Gastos públicos	No disponible
Exportaciones	Opio, frutos secos, frutas, alfombras tejidas a mano, lana, algodón, pieles, piedras preciosas y semipreciosas
Países de las exportaciones	Países de la antigua URSS, Pakistán, Irán, Alemania, India, Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo, Checoslovaquia
Importaciones	Alimentos, derivados del petróleo, bienes de consumo
Países de las importaciones	Pakistán, Corea del Sur, Kenia, Japón e India
Industria	Producción a pequeña escala de tejidos, jabón, mobiliario, calzado, fertilizantes y cemento, alfombras tejidas a mano, gas natural, petróleo, carbón y cobre
Agricultura y ganadería	Predomina la agricultura de subsistencia y la cría nómada de animales, productos comerciales: trigo, frutas, frutos secos, piel de karakul, lana y piel de mutton
Recursos naturales	Gas natural, petróleo, carbón, cobre, talco, barita, sulfuro, plomo, cinc, minerales de hierro, sal, piedras preciosas y semipreciosas

²¹² Fuente: PNUD

El Producto Interior Bruto (PIB) ha sufrido un progresivo, aunque lento, avance en los últimos años (**Tabla 2**). Existe una relación directa con la reducción de la deuda externa en este mismo periodo y un crecimiento de la economía. La economía está creciendo entorno a un 10% de media, dato que no refleja tal optimismo sin analizamos que la situación se encontraba entre los peores datos de su historia. Por el contrario, los índices de inflación son muy elevados.

Figura 1: Distribución por sectores del PIB 2005²¹³



La economía de Afganistán comenzó a recuperarse tras la caída del régimen talibán, pero el país continúa siendo uno de los más pobres del mundo, según el Banco Mundial (BM). Las estimaciones de organismos financieros como el propio BM o el Fondo Monetario Internacional (FMI) estiman que aún se necesitan otros diez años de ayuda económica continua para que el país pueda elevar sus niveles de vida.

²¹³ *Ibidem*. Gráficos de elaboración propias.

Tabla 2: Evolución de los indicadores económicos de Afganistán (2003-2008)

Indicadores económicos	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB millones \$	4.585	5.971	7.189	7.275	7.439	12.850
PIB% crecimiento	15,7	8	13,8	1'20	5,1	72 ²¹⁴
Tasa de inflación	22,2	23,2	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE
Deuda externa % PIB	12,3	11,8	10,7	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE

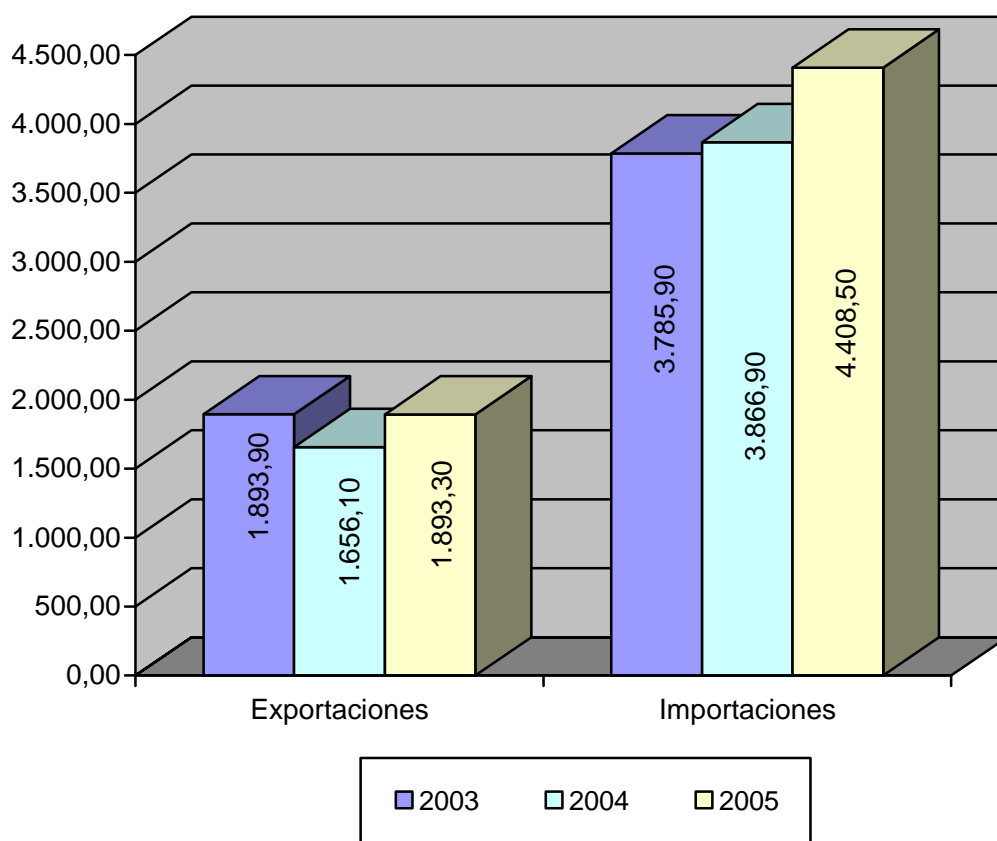
Existe una profunda dependencia de las importaciones, lo que produce gran diferencia entre estas y los productos exportados (**Figura 2**), dato negativo en el desarrollo progresivo de la economía. Por ello, la economía afgana es dependiente de las importaciones²¹⁵ y la AOD donada. Conviene corregir la tendencia para los próximos años y dirigirla a reducir esta brecha, así como practicar políticas basadas en el aumento de las exportaciones y en el sostenimiento de las importaciones con el fin de paliar los efectos de la balanza.

Una línea positiva es la de crear políticas que repercutan en el fomento de la reducción de las importaciones e incidir en la exportación de productos con un elevado valor añadido. Como vemos, las exportaciones son muy escasas y, además, los productos se caracterizan por tener un reducido índice de valor añadido.

²¹⁴ El aumento de este porcentaje se debe al ingreso de gran parte de los fondos comprometidos por la comunidad donante.

²¹⁵ HEROLD, Marck W, *Afganistán como un espacio vacío: El perfecto Estado neocolonial del s. XXI*, FOCA, Madrid, 2007, p. 81.

Figura 2: Importaciones y Exportaciones millones de dólares²¹⁶



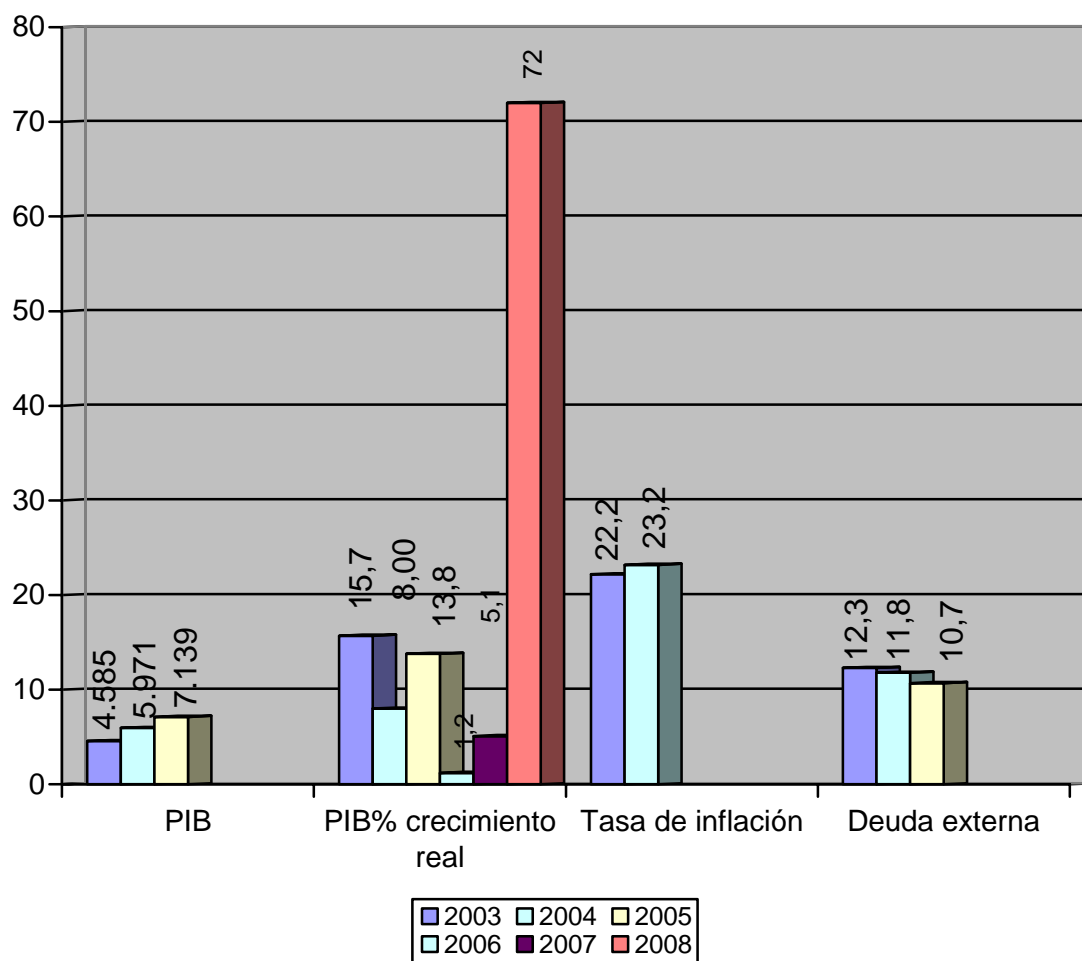
La principal contribución a la economía del desempleo es la dependencia de las importaciones. Los datos globales del comercio revelan un enorme déficit en las cuentas que suman entre un 40% y un 50% del PIB. La cuota del PIB del país ocupada por las importaciones era de 67% en 2001-2002, el 59% en 2002-2003, 74% en 2003-2004 y 45% en 2004-2005²¹⁷. El gobernador del Banco Central de Afganistán, Anwar UL-AHADI, destacó que los bienes de consumo como el área más segura para invertir, añadiendo que “la mayoría de

²¹⁶ Fuente: Banco Mundial. Gráficos de elaboración propia.

²¹⁷ Fuente: Fondo Monetario Internacional. *Islamic, State of Afghanistan: Selected Siques and Statistical Appendix*. Informe País Afghanistan. N°05/34. Washington. Febrero de 2005. p. 32.

todo lo que consumimos viene de fuera. Y las principales ciudades son las mayores consumidoras. Kabul, especialmente es el mayor consumidor²¹⁸.

Figura 3: Indicadores económicos millones de dólares²¹⁹



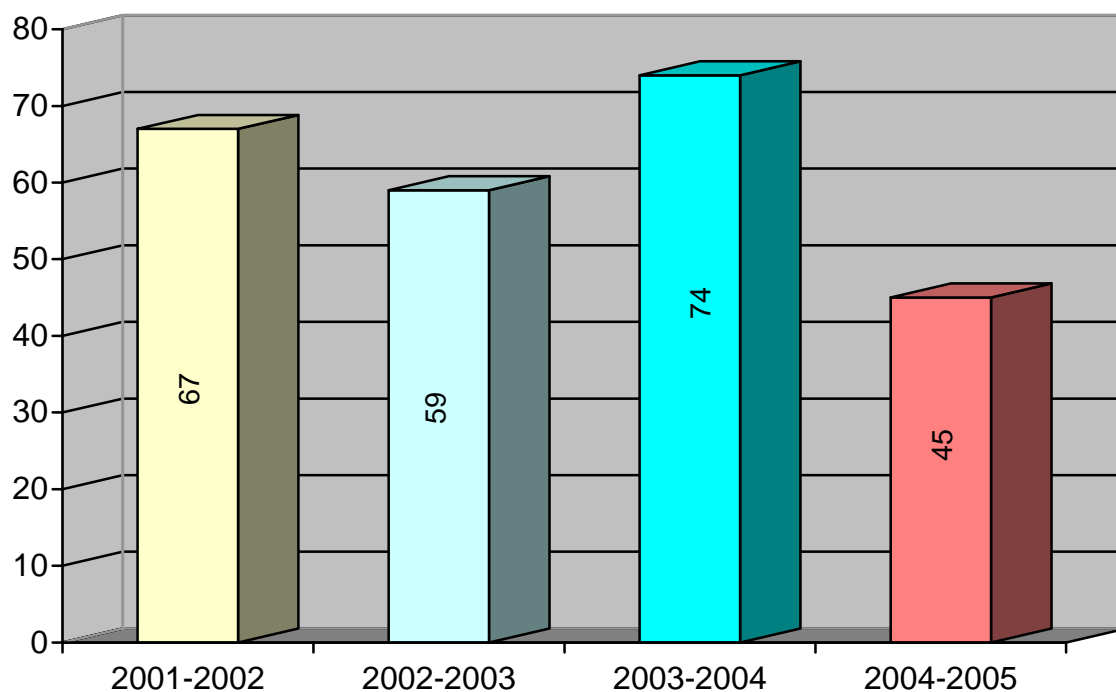
Observamos que el PIB de Afganistán está dibujando una línea ascendente en los últimos años (**Figura 3**). Sin embargo, y en la misma dirección, la inflación del país se encuentra descontrolada. Otro dato que nos llama la atención es el mantenimiento de la deuda externa. Este dato tiene

²¹⁸ GOUDSOUZIAN, Tanya, "Money Talks in Afghanistan's Scramble for Resources" en *Op. cit.* HEROLD, Marck W, p. 92.

²¹⁹ Fuente. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Gráficos de elaboración propia.

consecuencias negativas con el desarrollo económico del país, perpetuando una situación de eterna dependencia.

Figura 4: Relación de las importaciones en el PIB en millones de dólares²²⁰



Entre los productos exportados a sus clientes, destacan las frutas, pieles de animales y plantas medicinales, productos que no llevan acompañados grandes ingresos económicos. Mientras que los productos comprados fuera de sus fronteras, son de primera necesidad, como alimentos, medicinas, calzado, ropa, maquinaria y materiales químicos (**Tabla 3**).

²²⁰ Gráfico de elaboración propia.

Tabla 3: Principales importaciones y exportaciones en millones de dólares²²¹

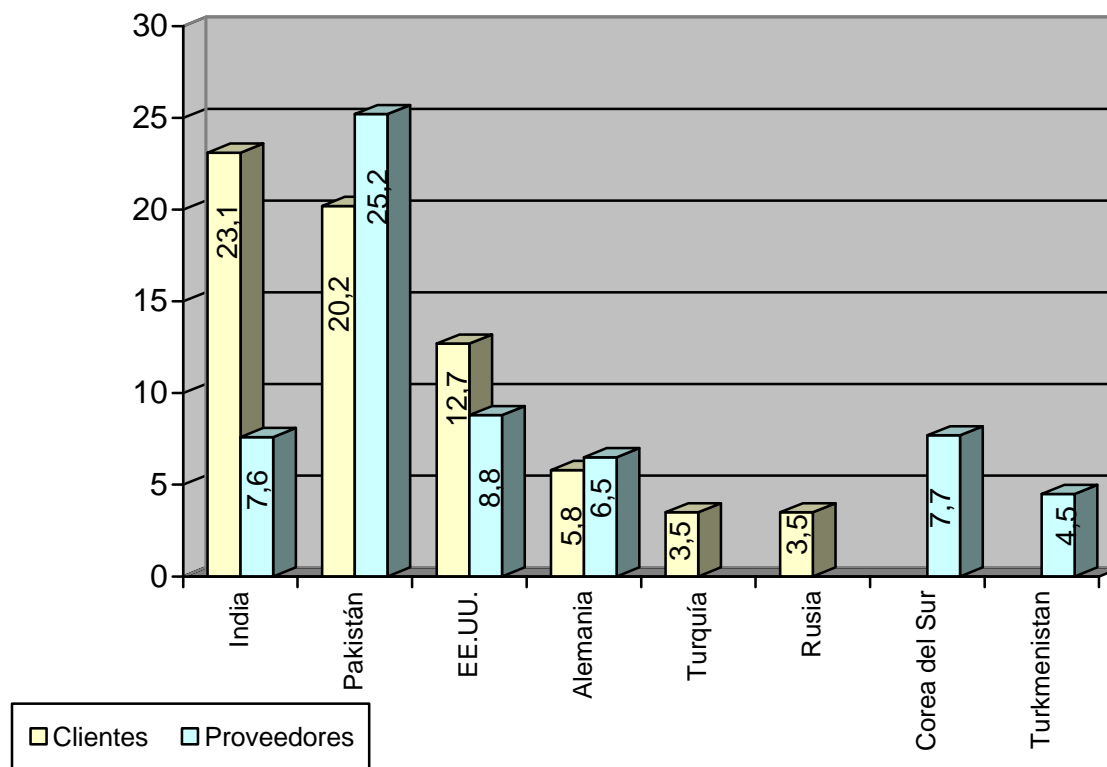
PRODUCTOS	EXPORTACIONES	PRODUCTOS	IMPORTACIONES
Alfombras	47,5	Maquinaria	854,8
Frutos secos	40,6	Medicinas	622,5
Frutos frescos	5,6	Ropa y calzado	345,9
Plantas medicinales	2,6	Alimentos	201,3
Pieles de animales	1,2	Materiales químicos	172,7

Los principales socios económicos de Afganistán los podemos dividir en dos grupos: por un lado, las potencias económicas (Unión Europea, Estados Unidos) y, por el otro, países con una cercanía geográfica y vínculos históricos (Pakistán, India, Irán, Turkmenistán, Turquía y Rusia). Las relaciones económicas con sus socios vecinos son fundamentales de cara a establecer una cooperación regional en materia comercial (**Figura 5**).

Ninguno de los problemas de este país devastado por la sucesión de acontecimientos negativos puede subsanarse con eficacia sin un crecimiento económico sostenido y equitativo. Para ello, además de aportar seguridad, es necesario efectuar mayores inversiones en diferentes ámbitos. Se requieren políticas económicas a largo plazo y un mayor compromiso de la comunidad internacional, intensificando los planes ligados al gobierno de Kabul, así como medidas que repercutan en el conjunto global de la sociedad afgana, trasladando la influencia del Gobierno central al resto de provincias.

²²¹ *Op. cit., Economist I.U.*, Gráfico elaboración propia. Las cifras sobre la producción del opio las abordamos en el siguiente punto.

Figura 5: Principales clientes y proveedores. Datos económicos en millones de dólares ²²²



Los planes de desarrollo económico para Afganistán están basados en una apertura del mercado y en el fomento del sector privado²²³. Los esfuerzos para conseguir los objetivos fijados están siendo soportados por diversos actores como el FMI, el BM, el Banco Asiático de Desarrollo (ADB en sus siglas en inglés), diversas agencias de las Naciones Unidas en el terreno y los Estados donantes. Los resultados han empezado a llegar: según datos del FMI, la economía afgana alcanzó un crecimiento del 30% durante el año 2002, mientras que durante el 2003-2004 el crecimiento fue del 16%²²⁴, excluyendo la producción del opio. Sin embargo, se parte de una situación límite lo que provoca que cualquier medida tenga efectos positivos a corto plazo.

²²² *Ibidem*.

²²³ Véase *Afghanistan Compact* de febrero de 2006.

²²⁴ BENNETT, Adam, *Reconstructing Afghanistan*, International Monetary Fund. Washington, D.C., 2004, p. 3.

No obstante, el crecimiento económico, superior al 10% en los últimos años, se está centralizando solamente en la capital, siendo los indicadores de las provincias interiores de los más bajos del mundo. Por tanto, el crecimiento económico, no está siendo equitativo²²⁵. Parece insuficiente que los esfuerzos por crear un sistema de mercado sea únicamente allí donde residen los expatriados de la comunidad de donantes y se ubiquen los organismos internacionales.

La agricultura domina la economía afgana y la sociedad del país (**Figura 1**), siendo el desarrollo de este sector la pieza clave para transformar la economía de Afganistán. Sin embargo, debido a la naturaleza de la base de recursos y su impacto en la ventaja comparativa, la agricultura y la ganadería solamente supone una parte reducida del PIB. Más importante, incluso como su importancia relativa, es que la agricultura debe ser el motor básico para la transformación de la economía y, aún más, para la reducción de la pobreza y la erradicación de la adormidera²²⁶. Para ello, se deben establecer técnicas de cultivo modernas y fomentar la formación de los agricultores para poder obtener el máximo rendimiento posible.

Podemos afirmar que Afganistán es una nación eminentemente agrícola y ganadera, siendo éstas, las fuentes de ingresos oficiales del país. Casi el

²²⁵ Paul McGEOUGH, en un artículo de opinión publicado por el *Wall Street Journal*, afirma que “Afganistán esta abierto a los negocios, como lo revelan los atascos del tráfico kabulí, el estallido inmobiliario de Mazar, la apertura de una planta embotelladora de Coca Cola, trece bancos privados, tres compañías de telefonía móvil y la Universidad privada del país bautizada como Universidad Americana de Afganistán. Se trata de inversiones poco arriesgadas y de bajo coste, y representan, en el mejor de los casos, un deseo de prestar servicios a la abultada comunidad de expatriados y retornado en Kabul. McGEOUGH, Paul, *Afghanistan Wakes to a False Dream*, Sydney Morning Herald, 14 de julio de 2006, en, www.e-ariana.com/ariana/eariana.nsf [Consulta: 9/2009]

²²⁶ Ministerio de Agricultura de la República Islámica de Afganistán. Executive Summary of Afghanistan Agriculture Master Plan, en <http://www.agriculture.gov.af/farsi/officails-file.htm> [Consulta: 9/2009]

90% de la población activa se dedica al sector primario²²⁷, pero, sin embargo, los rendimientos no son proporcionales, alcanzando solamente el 37% del PIB del país. Los principales cultivos son el trigo, el maíz y la cebada, las hortalizas, las nueces, pistachos y distintos tipos de frutas²²⁸, pero, tanto la eterna sequía que sufre el país, como los más de treinta años de conflicto, le han convertido en un territorio semiprimitivo²²⁹.

La ganadería que, obviamente ha sufrido los efectos de las continuas guerras (**Figura 6**), se componen de una cabaña de ganado ovino, que según los datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en 1985 superaban las 20 millones de cabezas, pasando en 2007 a, tan solo, 14 millones de cabezas. Asimismo, cuenta con un considerable número de camellos, caballos, karakul, burros, mulas, vacas, cabras y aves de corral²³⁰. Actualmente, su cabaña ha sido penosamente diezmada, siendo una gran parte consecuencia de los efectos colaterales de la guerra, pero, por otra, y no menos importante, por ser el único medio de subsistencia.

La economía afgana tiene una dependencia respecto al sector agrario y ganadero, pero aún así, se observa una reducción porcentual de estos indicadores y un aumento de otros sectores como son la industria y los servicios. La agricultura se encuentra más descentralizada, mientras que los sectores de servicios e industria están más concentrados en las ciudades importantes como Kabul y Herat. Tanto la agricultura, como la ganadería son de subsistencia lo que conlleva, si cabe, más dependencia de estos sectores.

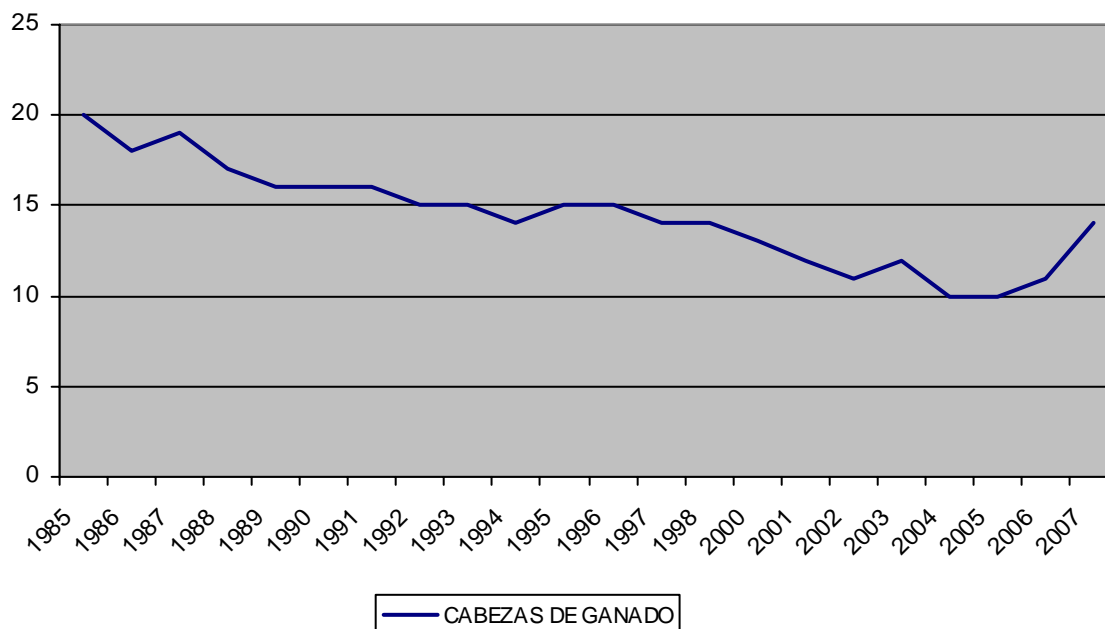
²²⁷ VINUESA, Arturo, *El puzzle afgano*, Editorial Fundamentos, Madrid, 2002, p. 32.

²²⁸ Nos referimos a ingresos oficiales. El principal producto no oficial es el cultivo de la amapola.

²²⁹ En realidad, el principal cultivo es el opio, pero no lo contabilizamos dentro de la economía legal.

²³⁰ *Op. cit.*, VINUESA, Arturo, p. 33.

Figura 6: Evolución de la cabaña afgana 1985-2007 en millones de cabezas



En lo que se refiere a la industria, actualmente carece de importancia, aunque tiene cierta relevancia algunas semillas, resinas, tabaco, remolacha y algodón y, además, posee una gran cantidad de yacimientos mineros. Según datos del *Industrial Statistics Yearbook*, en el año 1985 se obtuvo una producción de sal de 53.000 toneladas y 5.000 toneladas de yeso. Por otro lado, las minas del Hindo Kush se extrajeron 170.000 toneladas de carbón²³¹. Sin embargo, durante las décadas de los 60 y los 80, la industria obtuvo un fuerte impulso con la ayuda de Alemania y la Unión Soviética²³², por lo que se demuestra que la industria tiene una dependencia del exterior.

Afganistán no cuenta con un sector privado que pueda impulsar la economía del país. Las condiciones de inseguridad, así como la herencia de su propia historia, dificulta el desarrollo de la actividad empresarial. Por ello, uno de los objetivos que el Gobierno central se ha marcado a medio plazo, es el de

²³¹ *Op. cit.*, VINUESA, Arturo, p. 34.

²³² ETIENNE, Gilbert, *Imprevisible Afganistán*, Bellaterra, Barcelona, 2002, p. 39.

establecer una evolución de la industria basado en la iniciativa privada, teniendo que mejorar, entre otras cosas, la seguridad general del territorio. Sin embargo, como reconoce el propio Ministerio de Industria y Comercio de Afganistán, el proceso para abrir una empresa es costoso y se compone de un número excesivo de licencias y autorizaciones necesarias²³³, afectando, negativamente, a la capacidad y la voluntad de invertir, perjudicando la competitividad, negando oportunidades para la creación de riqueza e invitando a la corrupción.

En lo que a las tasas de desempleo se refiere (**Figura 7 y 8**), llama la atención los altísimos niveles de desocupación existentes en Afganistán. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en un estudio realizado con el objetivo de relacionar los índices de desempleo y los indicadores de analfabetización, demuestra que la tasa de desempleo de Afganistán supera el 40%²³⁴. Dicho informe, menciona el analfabetismo, superior al 70%, como única causa. Estos indicadores son el resultado de una economía estancada cuyo crecimiento y, aunque resulte paradójico, es entorno al 10% y 20%²³⁵, pero, este dato, no responde a una construcción estadística que guarda poco parecido con la economía real de la producción de bienes y servicios legales. El informe del Banco Mundial citado anteriormente, desvela también que la economía sumergida de Afganistán se eleva hasta el 80% del total²³⁶.

²³³ Ministerio de Industria y Comercio de la República Islámica de Afganistán.

<http://www.commerce.gov.af/Psdd.gov.af/improvingthebusinessclimate.asp> [Consulta: 7/2008]

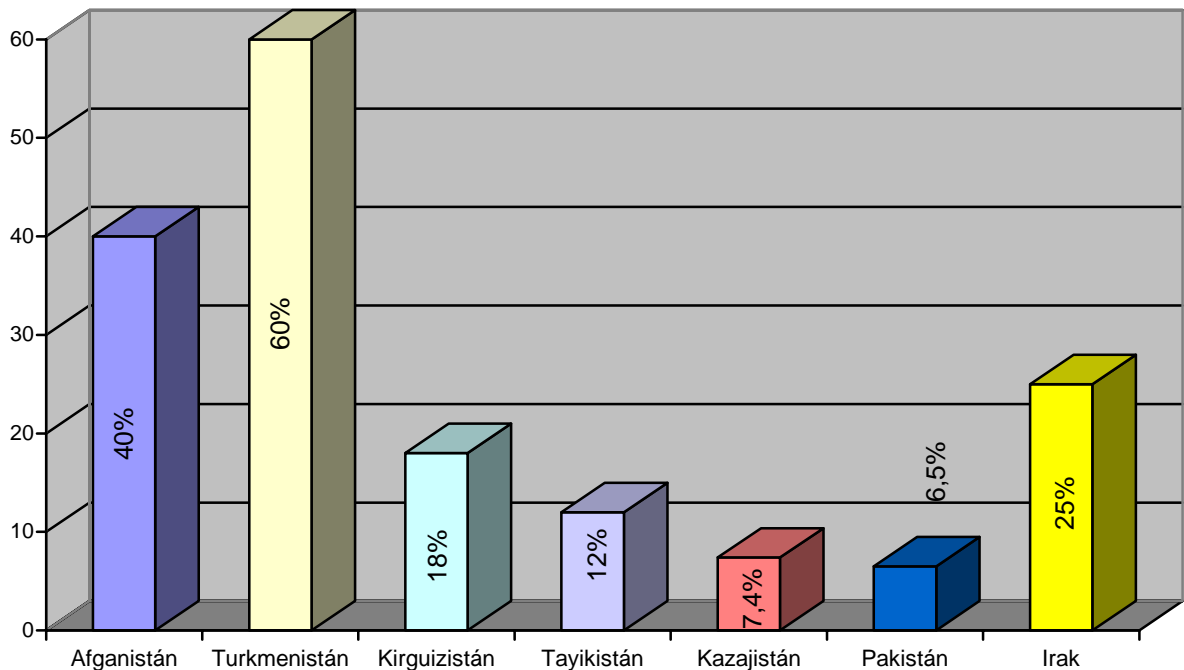
²³⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), “*Afghanistan ILO to Tackle Unemployment*”, IRINnews.org., 6 de diciembre de 2004.

www.irinnews.org/report.asp?ReportID=44532&SelectRegion=Central_Asia&SelectCountry=AFGHANISTAN [Consulta: 9/2009]

²³⁵ BANCO MUNDIAL, “*Afghanistan: State Building, Sustaining Growth, and reducy Poverty*”, A Country Economic Report nº15, Washington-World Bank, 2004, p. 11.

²³⁶ *Ibidem*, p. 15. Cerca de 50.000 niños/as trabajan en Kabul limpiando botas, vendiendo fruta, porteadores en los bazares, limpiando coches, escarbando en la basura o sencillamente mendigando.

Figura 7: Comparativa de la tasa de desempleo en la región 2007²³⁷



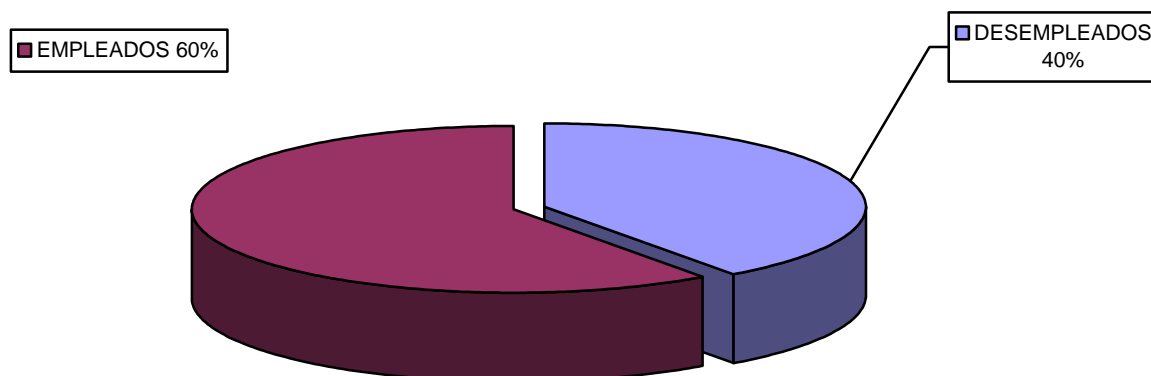
En esta economía sumergida, la población infantil juega un papel vital. Según datos del estudio realizado por la Comisión Independiente de Derechos Humanos en Afganistán, revela que la magnitud y severidad del problema, por ejemplo, son jornadas de trabajo infantil de 9 a 15 horas diarias²³⁸. De la misma manera, los refugiados cuentan con un papel revelador dentro de esta economía sumergida. Tom KOENINGS, máximo funcionario de las Naciones Unidas en Afganistán en 2007, requirió a los refugiados que no volvieran a casa por falta de seguridad y por la extensión del paro y la pobreza: *“Las oportunidades económicas en Afganistán son cero. En comparación, algunas*

²³⁷ Fuente Banco Mundial 2008. Gráfico de elaboración propia.

²³⁸ Comisión Independiente de Derechos Humanos en Afganistán, *“31% Afghan Child Laborers Work for 9-15 Hours per Day”*, 27 de junio de 2006.

de las naciones africanas en crisis están mucho más desarrolladas” sentenció²³⁹.

Figura 8: Distribución de tasa de desempleo por población activa 2007²⁴⁰

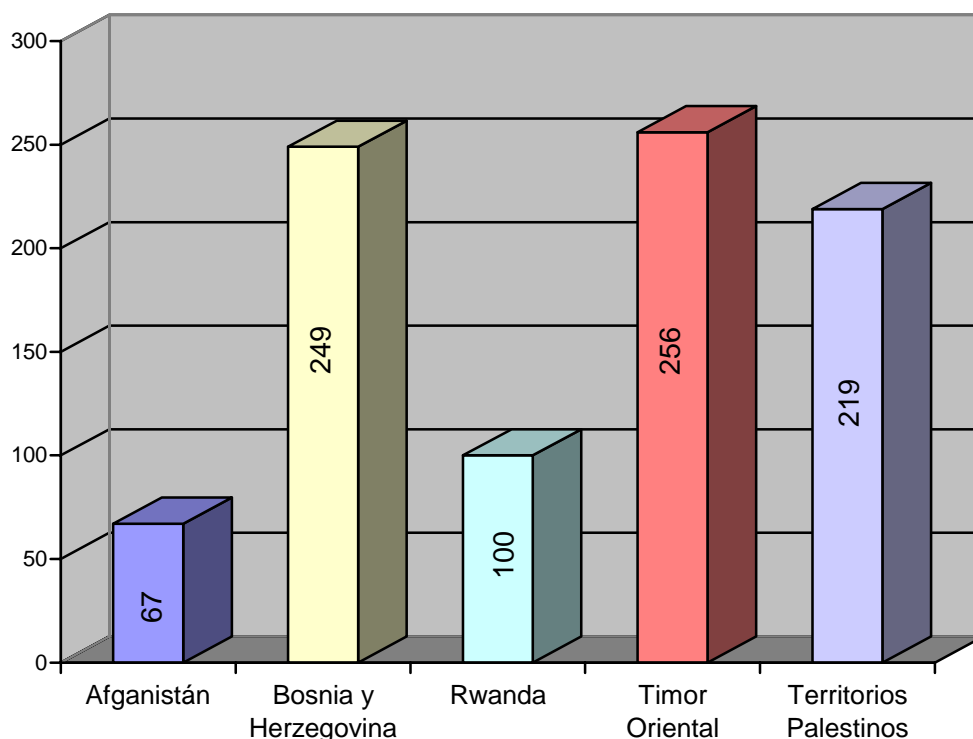


Dese que terminó la guerra en 2001, los esfuerzos de la comunidad internacional no fueron tan relevantes si tenemos en cuenta otras intervenciones en países de parecidas características bélicas. A pesar de ello, estas contribuciones han repercutido de manera positiva en el crecimiento económico. En la siguiente tabla, podemos observar las aportaciones de la comunidad internacional en países que han sufrido conflictos en los últimos años, donde podemos clarificar que el compromiso por la estabilización no ha sido mayor que en otros países en similares circunstancias, por lo que entendemos que, hasta ese momento, la estabilización de la zona no era tan prioritaria como en otras partes del mundo, como por ejemplo la situación derivada del conflicto en los Balcanes (**Figura 9**).

²³⁹ WILLIAMS, David, “Please Don’t Come Home. UN Begs Afghan Refugees” Sydney Morning Herald, 21 de marzo de 2006, en, www.fairuse.100webcustomers.com/fuj/smh6.htm [Consulta: 3/2008]

²⁴⁰ Grafico de elaboración propia a partir de datos del Gobierno de Afganistán.

Figura 9: Ayuda de asistencia de la comunidad internacional en países posconflicto en millones de dólares *per capita* (datos 2008)



Sin embargo, en 2002 la economía afgana comenzó a recuperarse debido a las aportaciones de los donantes y a las medidas para desarrollar la agricultura. El Centro de Estadística de Afganistán (CSO en sus siglas en inglés) estimó que la economía del país creció en el periodo 2002-2003 en torno a un 30%, fundamentalmente gracias a la agricultura (excluyendo el cultivo del opio), la construcción (importación e importación de cemento) y producción eléctrica²⁴¹. A pesar de este crecimiento, la renta *per capita* de Afganistán (456 dólares en 2008) continúa siendo de las más bajas del mundo²⁴².

²⁴¹ *Ibidem*, p. 9.

²⁴² Irán, 1.610 \$ USA; Pakistán, 446 \$; Yemen, 437 \$; Sudán, 418 \$; Mauritania, 355 \$; y Etiopía, 89 \$.

La ayuda en Afganistán durante el periodo de enero de 2002 a marzo de 2003 supuso porcentualmente 67 dólares *per capita*. Sin embargo, en Bosnia Herzegovina las cifras fueron de 249 dólares *per capita* (1995-1997), en Timor Oriental de 256 dólares (1999-2001), en los Territorios Palestinos 219 dólares (1994-2001) y en Rwanda de 98 dólares (1994-1996)²⁴³. Como vemos, en la primera etapa posconflicto de Afganistán, hay una reducida aportación de la comunidad internacional con respecto a otros países (**Figura 9**). Bien es cierto, que los gastos dedicados a mantener la seguridad y defensa si han sido mayores que otros países.

En la segunda etapa de la reconstrucción, la comunidad internacional ha intensificado sus aportaciones. En la Conferencia Internacional de Donantes de Londres, celebrada el 31 de enero y 1 de febrero de 2006, a la que acudieron 69 Estados que, de forma conjunta, prometieron un total de 10.500 millones de dólares para combatir la pobreza, mejorar la seguridad y emprender medidas enérgicas contra el narcotráfico²⁴⁴. En la Conferencia Internacional de Donantes de La Haya, celebrada el 31 de marzo de 2009, la comunidad internacional comprometió 10.500 millones dólares, la misma que en Londres (2006). Pero la ayuda continúa siendo desproporcionada si la comparamos con el dinero destinado a los gastos de defensa (**Figura 10**).

Tras estos lentos comienzos, especialmente por parte de los Estados Unidos, la financiación para la reconstrucción está aumentando hacia la tasa necesaria para alcanzar el objetivo de los 27.600 millones de dólares²⁴⁵. No obstante, el coste de suministrar la ayuda ha sido mayor del esperado, de manera que el dinero invertido ha producido menos de lo anhelado en la zona y gran parte del incremento de las ayudas, han ido a parar al sector de la

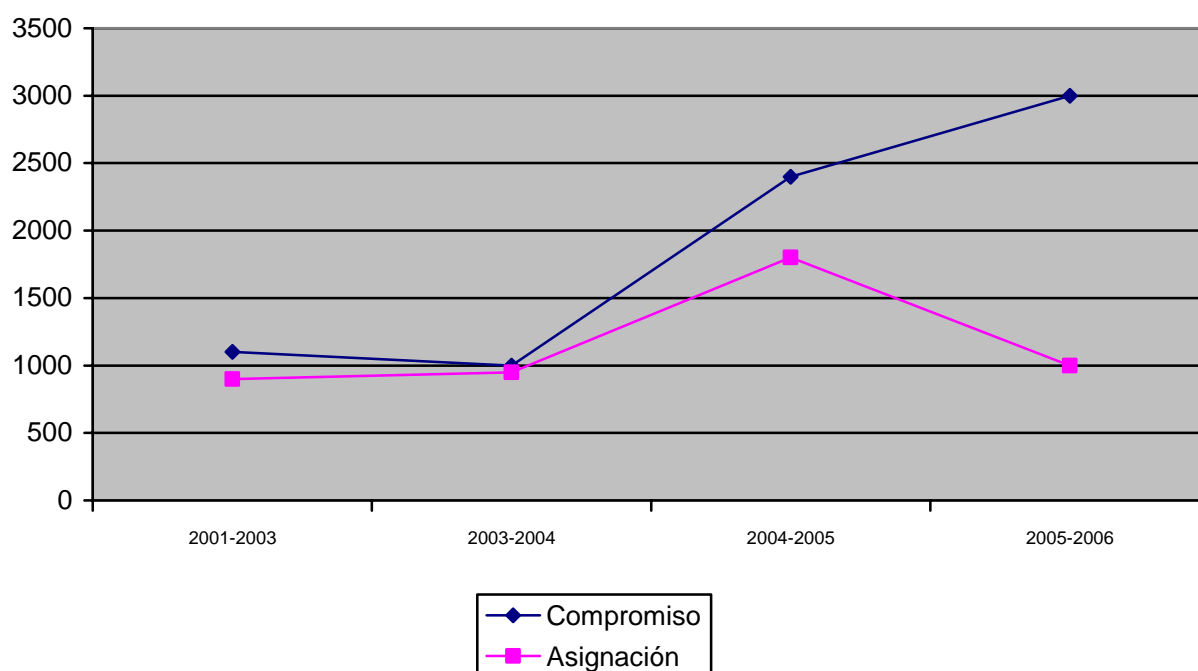
²⁴³ Datos extraídos del World Bank. World Development Indicators (2003). Gráfico elaboración propia.

²⁴⁴ KERN, Soren, “¿Puede Reconstruirse Afganistán?”, Real Instituto Elcano, ARI N° 30/2006, Marzo, 2006.

²⁴⁵ *Op. cit.*, Ministerio de Economía de la República Islámica de Afganistán.

seguridad, cuyo coste ha superado con creces el importe inicialmente previsto²⁴⁶. En la etapa de 2004-2005 se aprecia un importante aumento de las ayudas debido al apoyo al proceso electoral²⁴⁷.

Figura 10: Ayudas de EE.UU. en Afganistán 2001-2006 (millones de dólares)



Los elevados gastos destinados a seguridad son desproporcionados si los comparamos con los destinados a reconstrucción. La base teórica de la intervención en Afganistán es la de conseguir niveles óptimos de desarrollo para reducir la inseguridad. En esta línea incongruente, es necesario invertir la tendencia para equiparar las ayudas en los dos campos de actuación y conseguir lo inicialmente propuesto. La urgencia de la situación afgana ha

²⁴⁶ BARNETT R., Rubin, *La incierta transición de Afganistán: del caos a la normalidad* The Center for Preventive Action, CSR N° 12, MARZO DE 2006, Council on Foreign Relations, en Real instituto Elcano, pp.1-30.

²⁴⁷ Véase GALL, Carlotta y SENGUPTA, Somini, "Afghan Electorate's Message: The Provinces Need Public. Works and Restoration of Order", New York Times, 20/IX/2005.

supuesto una presión adicional para acelerar el proceso de reconstrucción. Esto ha contribuido a que, en gran medida, no se dispusieran de mecanismos eficaces de control para el buen gasto de las aportaciones, lo que llevó a los tres principales donantes, Estados Unidos, Alemania y Japón, a insistir en reducir las ayudas al proceso (**Figura 10**).

Si los resultados que queremos obtener tienen que ir encaminados a conseguir la estabilización de Afganistán, fracasaremos si la economía legal no crece rápidamente como para crear empleo, ingresos e inversiones suficientes, de manera que se consiga algo más que equilibrar la pérdida de plusvalía derivadas del opio y establecer una base fiscal para ampliar los servicios públicos²⁴⁸. Coincidiendo en el tiempo, la guerra de Irak ha supuesto un cambio en las prioridades de los principales donantes, especialmente, los Estados Unidos. Este hecho ha repercutido de manera negativa, al proceso de estabilización y reconstrucción del país.

Sin embargo, estos tres grandes donantes han estado realizando proyectos al margen de los objetivos insertos en los diversos documentos de desarrollo para Afganistán (Afganistán Compact, ANDS, Documento de estrategia del Gobierno afgano, Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán, etc.). Los donantes internacionales, y Estados Unidos en particular, deberían asignar ayudas de acuerdo con las prioridades de los pactos por el desarrollo de Afganistán. Correspondería vencer los obstáculos legales y políticos a la financiación a través del presupuesto del gobierno, estableciendo criterios específicos para hacerlo.

Los mejores mecanismos para el apoyo presupuestario directo son el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán (ARTF), gestionado por el Banco Mundial, y los dos fondos dirigidos por el PNUD: el Fondo Fiduciario para el Mantenimiento de la Ley y el Orden en Afganistán y el Fondo Fiduciario para la Lucha contra el Narcotráfico. Estos tres fondos aportan grandes

²⁴⁸ *Op. cit.*, BARNETT R., Rubin.

incentivos, proporcionando directrices y mecanismos de control, de manera que el Gobierno afgano pueda reforzar sus capacidades y aumentar su responsabilidad y rendimiento. En este sentido, España, en base al compromiso adquirido en las diversas Conferencias de Donantes, aporta importantes cantidades a los Fondos Fiduciarios para la Reconstrucción de Afganistán. La primera asignación de fondos española se ha realizado al ARTF, gestionado por el Banco Mundial para proyectos de reconstrucción y desarrollo en la provincia de Badghis. La cantidad para el 2007 ha sido de 15 millones de euros, para el 2008 de 25 millones euros y en 2009 de 15 millones de euros²⁴⁹.

El sistema económico de Afganistán es heredero de la tradición general del país. La continuidad de diversos conflictos, tanto de índole regional, como nacional e internacional, han hecho que Afganistán se encuentre entre los países más pobres del mundo (181 de 182 países según IDH del PNUD). En este sentido, el aumento de la producción de opio supone un recrudecimiento de la situación, tanto desde el punto de vista económico, como de seguridad. El opio representa la principal fuente de ingresos para la mayoría de los agricultores afganos. En definitiva, la situación económica de Afganistán es desoladora, a pesar del crecimiento económico del país. La comunidad internacional y el propio Gobierno afgano, deben focalizar sus esfuerzos para paliar estos indicadores y sentar las bases de una reconstrucción física y política. Los trabajos conviene que se encaminen a la creación de un sistema económico y social equitativo, en la medida de lo posible, y no solamente centrado en la reconstrucción de la capital.

²⁴⁹ Fuente: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI).

3.2 El opio como principal fuente de ingresos. ¿Alternativas o erradicación?

El ascenso del cultivo de productos relacionados directamente con la droga en Afganistán comienza a ser un importante problema para la estabilidad. El aumento alarmante de la producción de amapola en los últimos años ha provocado que las exportaciones de opiáceos hayan aumentado entono a un 60%²⁵⁰. Las estimaciones de las Naciones Unidas en cuanto al consumo de heroína reflejan resultados esclarecedores. Según esta organización, el 93% de la heroína que se consume en Europa proviene de Afganistán, lo que desencadena ingresos sustanciales que no van a parar a las arcas del Estado, sino a los traficantes y procesadores de la amapola, teniendo como consecuencia, el aumento de la inseguridad y la repercusión en el desarrollo del país.

El opio no se puede considerar como un producto tradicionalmente afgano. De hecho, cuando el gobierno legítimo comenzó a perder el control de las instituciones durante la invasión soviética (1979-80), los *mujahedines*, así como los “señores de la guerra” comenzaron a tomar el control y, con la aprobación de las potencias occidentales, establecieron una serie de sistemas ilícitos para financiar las actividades que influyeron en el crecimiento de la producción de amapola²⁵¹. El dinero fue empleado principalmente para forzar la retirada de la URSS. Cuando el ejército soviético abandonó Afganistán en 1989, se produjo un vacío de poder en el control de la producción de opio.

Las facciones de *mujahedines* comenzaron a tomar medidas para recuperar el control. Mientras que la ayuda occidental cesó, los cultivos relacionados con la amapola financiaron las actividades militares de las

²⁵⁰ Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Counter Narcotics, *support to the Counter Narcotics Trust Fund (CNTF)*, United Nations Development Programme, p. 1.

²⁵¹ European Parliament, *With a proposal for a European Parliament recommendation to the Council on production of opium for medical purpose in Afghanistan*, Committee on Foreign Affairs, European Union, A-60341/2007, Brussels, 21/09/2007, p. 3.

secciones más radicales. Algunos distribuidores locales del opio, ensamblaron sus fuerzas con las secciones más fanáticas de los *mujahedines* con el apoyo de extremistas procedentes de Arabia Saudí (Osama BIN LADDEN), así como del servicio de Inteligencia Secreto Paquistaní (ISI), provocando el surgimiento de grupos radicales como el talibán²⁵². La vinculación entre opio y seguridad es evidente dados los antecedentes mencionados. Afganistán se ha convertido en el principal narco “estado” del mundo²⁵³.

El cultivo de la amapola a gran escala es un fenómeno reciente, impulsándose a principio de los años ochenta debido a lo ya mencionado y a las restricciones del cultivo de opiáceos en Turquía, Irán y Pakistán²⁵⁴, lo que produjo una subida del precio de la heroína. Al mismo tiempo, el Gobierno afgano fue perdiendo el control de la producción y el cultivo, fundamentalmente en las áreas rurales. Asimismo, Afganistán se convirtió en la alternativa del mercado del opio hasta entonces centrada en el llamado “Triángulo del Oro” (Tailandia, Laos y Birmania)²⁵⁵.

Después de producir el 70% del opio del mundo en los años 90, Afganistán disminuyó su producción a 74 toneladas por año bajo el régimen talibán. La intención era la del alzar los precios una vez que el país acumulara una importante reserva de opiáceos. A raíz de la finalización de la guerra en 2001, la producción aumentó de manera considerable alcanzando actualmente más del 90% de la producción mundial. Desde la caída del régimen talibán, el cultivo de amapola ha desarrollado un impresionante ascenso que ha afectado a todas las capas de la sociedad. Las políticas para la erradicación del cultivo, que desde el gobierno de Kabul se han realizado, junto con los Estados

²⁵² *Op. cit.*

²⁵³ AMIRIAN, Nazaním y ZEIN, Martha, *Irak, Afganistán e Irán. 40 respuestas al conflicto en Oriente Próximo*, Lengua de Trapo, Madrid, 2007, p.105.

²⁵⁴ BENNETT, Adam, *Reconstructing Afganistán*, International Monetary Fund, Washington, D.C., Estados Unidos, 2004, p. 20.

²⁵⁵ *Op. cit.*

Unidos, principal impulsor de estas medidas, han sido un fracaso incidiendo en el aumento de la pobreza y de la inseguridad²⁵⁶.

La problemática del aumento de la producción del opio se está desarrollando desde varias perspectivas: a) la influencia en la economía; b) la relación con el componente de seguridad y desarrollo; c) la erradicación de los cultivos; y d) la puesta en práctica de las alternativas. De todas ellas, se ha incidido con más ímpetu en la influencia que la droga tiene en la economía ilegal, la relación con la inseguridad y la erradicación. Sin embargo, pocos son los que se atreven a defender la puesta en práctica de alternativas convincentes y eficaces que implicara la transformación del cultivo como parte de la economía legal. A continuación, desarrollaremos las cuatro líneas mencionadas.

3.2.1 La economía de la droga

Según los cálculos de las NN.UU. y del FMI, el valor de las exportaciones totales de opiáceos producidos en Afganistán en 2006-2007 fue de un 38% aproximadamente del PIB (ingresos derivados de la droga no incluidos), comparado con el 47% el año anterior, debido al crecimiento de la economía no derivada de la droga²⁵⁷. Muchos de los beneficios obtenidos del tráfico de drogas no pasan a formar parte de la economía afgana, pero aunque sólo un tercio de los ingresos obtenidos del tráfico de drogas quedara en el país, la contribución directa a la economía doméstica aumentaría en un 15% del total o a una proporción mayor, si se tiene en cuenta el efecto multiplicador de los gastos financiados por la droga.

²⁵⁶ Véase THE SENLIS COUNCIL, *Poppy for Medicine. Licensing poppy for the production of essential medicines: an integrated counter-narcotics, Development, and counter-insurgency model for Afghanistan*, Security and Development Policy Group, London, June, 2007.

²⁵⁷ BARNETT R, Rubin, *La Incierta transición de Afganistán: del caos a la normalidad*, The Center for Preventive Action, Council on Foreign Relations, CSR N° 12, Marzo de 2006, p. 22.

Las NN.UU. calcula que en los últimos años casi el 80% de los ingresos derivados de las drogas no fueron a parar a los cultivadores, sino a manos de los traficantes y procesadores de heroína²⁵⁸, quienes destinaron algunos de sus beneficios a corromper el gobierno y apoyar a grupos armados. En su gran mayoría, el mercado esta siendo controlado por los “señores de la guerra / droga”, lo que les vincula directamente con la producción de opiáceos y la seguridad del país.

Si en un sistema como el afgano prescindimos de su principal fuente de riqueza, aunque está sea al margen de la legalidad, corremos el peligro de generar una crisis económica aún mayor de la actual. Los esfuerzos deben dirigirse a la búsqueda de alternativas legales que repercutan, al mismo tiempo, en el desarrollo del sistema agrícola en particular y del país en general. La agricultura es la principal fuente de riqueza de Afganistán y el cultivo de la amapola su principal sustento. Según un estudio realizado por el Banco Mundial de 2007, se destaca que la economía del opio equivale a más de la tercera parte de la economía lícita de Afganistán²⁵⁹.

Actualmente, el 100% de la producción de opio en Afganistán se destina al tráfico ilegal²⁶⁰ y conlleva el fortalecimiento de la economía sumergida aprovechada por las mafias locales y afectando a los propios agricultores, instituciones, sistema democrático y la seguridad del país. Por otro lado, los campesinos afganos dependen del cultivo de amapola para sobrevivir, debido a que la erradicación de las plantaciones de opio y la sustitución de esta planta por otros cultivos no les aporta los mismos ingresos.

²⁵⁸ *Op. cit.*

²⁵⁹ Véase BANCO MUNDIAL, “Afganistán: Drug Industry and Counter-Narcotics Policy” en, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/0,,contentMDK:21133060~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:223547,00.html?cid=1221>

[Consulta: 9/2009]

²⁶⁰ Véase, SANZ, Mariona, *El Triangle*, nº 18 de *La Pau*, enero de 2007.

El aumento de la producción supone, a pesar de ello, un lastre para el desarrollo de Afganistán. Todas las provincias que componen la geografía del país, desarrollan cultivos relacionados con la amapola, siendo el principal producto sembrado. La producción de opio durante el año 2006 alcanzó un incremento récord²⁶¹ pese a los esfuerzos por detenerla incitando a los campesinos a optar por cultivos alternativos²⁶². En el Estudio anual de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD-UNDOC) sobre el opio en el Afganistán se indica que la superficie de cultivo de adormidera alcanzó la cifra sin precedentes de 165.000 hectáreas en 2006, en comparación con 104.000 del año anterior. En 2007, se volvió a superar todos los índices y las hectáreas cultivadas pasaron a ser de 193.000 y la producción 8.200 toneladas²⁶³.

Desde principio de los años 50, Helmand sustituyó los cultivos tradicionales de cereales por el cultivo de la amapola, teniendo en Irán su principal comprador²⁶⁴. Esta provincia es la que sustenta los índices más altos de producción, además, de ser uno de los principales bastiones talibanes. Origina el 42%²⁶⁵ del opio de todo Afganistán (datos 2006). Las previsiones que

²⁶¹ Las zonas de cultivo han pasado de 104.000 hectáreas a 165.000, y es precisamente en el Sur donde la producción se ha incrementado en un 162%.

²⁶² Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) 17 de febrero de 2007, en,

www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=8281&criteria1=Afghanistan&criteria2=drugs [Consulta: 9/2009]

²⁶³ En la provincia meridional de Helmand, en que los insurgentes talibanes han redoblado sus ataques contra las fuerzas del Gobierno y los contingentes internacionales, el cultivo aumentó el 162%, a 69.324 hectáreas. El opio es un producto muy atractivo para los agricultores debido a su resistencia, y a la facilidad con que se almacena y transporta. Históricamente, Helmand ha sido una de las principales provincias en las rutas comerciales. Situada al suroeste del país, es una vía fundamental de comunicación con Pakistán (frontera natural) e Irán.

²⁶⁴ Véase PEARSON, G., and HOBBS, D., *Middle Market Distribution* (Home Office Research Study), London, Home Office (UK Government).

²⁶⁵ Base de datos de la UNDOC, *Opium Situation in Afghanistan* as of 29 august 2005, press release, Kabul, 2007.

maneja la ONUDD-UNDOC para el 2007 en cuanto al cultivo de la amapola en la provincia de Helmand no son nada positivas, aumentando hasta en un 50% de todo lo que se cultiva en Afganistán, existiendo alrededor de unas 69.324 hectáreas cultivadas. Las estimaciones subrayan que aproximadamente se obtienen un 30% de opio por hectárea cultivada y la obtención es de 650 toneladas en 2003²⁶⁶.

En la provincia de Badghis, lugar donde se ubica la cooperación española, tanto el cultivo, como la producción de amapola no son significantes si lo comparamos con los niveles de provincias clásicamente relacionadas con este cultivo. No obstante, en Badghis, las hectáreas cultivadas se encuentran entorno a 3.205, aumentándose en un 8% la producción en los últimos años²⁶⁷ y están situadas en la zona de dominio de la etnia pastún, en el norte la provincia. A pesar de los esfuerzos y de los avances en materia de reconstrucción y desarrollo, se percibe un interés por parte de la población de seguir vinculada al comercio y cultivo del opio, claramente, por la obtención de mayores ingresos económicos. Además, esta vinculación, hacen que la propia población se sienta protegida por los señores de la droga.

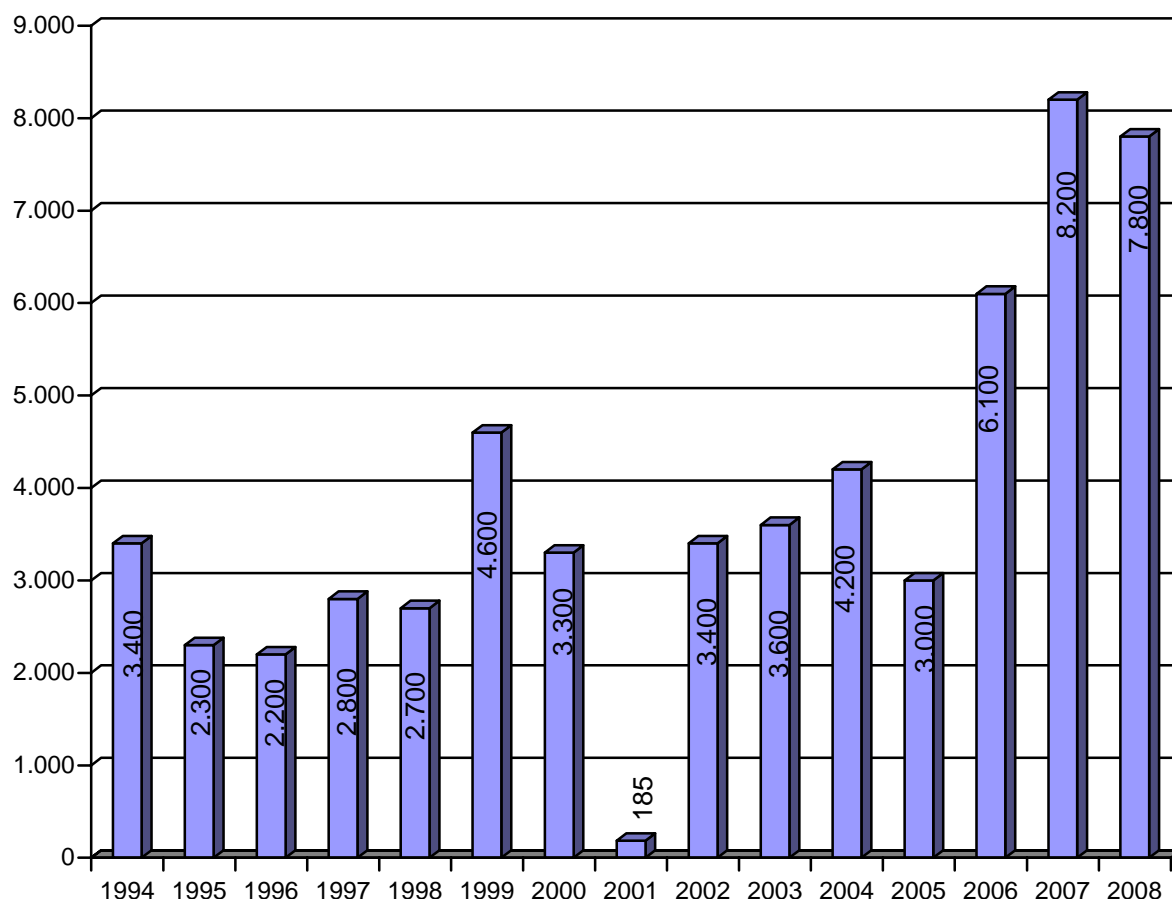
Afganistán sigue siendo el principal proveedor de opio del mundo (93%). En 2007, la economía de la droga supuso el 55% del PIB del país (**Figura 11**). *"A pesar de su naturaleza ilícita, en muchas partes del Afganistán, el opio es el único cultivo comercialmente viable"*, afirma el Sr. COSTA, director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD-UNDOC). *"Es necesario prestar asistencia a los agricultores hasta que se afiance la economía lícita como pilar del crecimiento en el Afganistán"*. Según los datos para el 2007 la producción de opio en Afganistán ha aumentado a

²⁶⁶ PAIN, Adam, *"Opium Trading Systems in Helmand and Ghor"*, Sigues Paper Series, AREU (Afganistán Research and Evaluation Unit), January 2006, p. 9.

²⁶⁷ *Op. cit.*, UNDOC, 2008.

niveles alarmantes, alcanzando el 93% del tráfico mundial de esta droga, cuyo mercado se calcula en 3.000 millones de dólares anuales²⁶⁸.

Figura 11: Producción de la amapola opiácea en Afganistán en toneladas²⁶⁹



En conclusión, el opio representa la mayor fuente de ingresos para miles de personas en Afganistán. No existe un control sobre la producción por parte del Estado, ni siquiera, de las provincias, sino que todos los cultivos se encuentran bajo la supervisión de los líderes tribales. Este hecho, repercute directamente en el desarrollo de la economía y del progreso del país. Además,

²⁶⁸ *Ibidem.*

<http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=10213> [Consulta: 9/2009]

²⁶⁹ Fuente: Naciones Unidas. Gráfico de elaboración propia.

dado que el control está en manos de los *Lord of the War*, la inestabilidad se ve acrecentada por causas directas con la producción del opio y los beneficios resultantes.

3.2.2 La relación opio - seguridad

Los intentos por reducir la producción y el cultivo de adormidera han fracasado debido al alto índice de corrupción en las instituciones políticas y la falta de alternativas. Si analizamos diferentes experiencias similares, como por ejemplo Colombia, las políticas practicadas entorno a la erradicación del cultivo no han dado los resultados esperados, sino que además, han acrecentado la problemática. Podemos achacar este fracaso a los siguientes motivos:

- a) Corrupción en las instituciones públicas: La distribución de los ingresos obtenidos del tráfico de drogas determina, en gran medida, quién ejerce el poder en gran parte de Afganistán²⁷⁰. La mayoría de los recursos asignados al combate contra la producción de opio se pierde debido a la corrupción existente en los altos niveles de Afganistán²⁷¹. Christopher ALEXANDER, ex representante especial adjunto de las Naciones Unidas para Afganistán, afirma que existen vínculos directos entre la industria y el gobierno²⁷². *“Sin avanzar en la lucha contra el opio será muy difícil frenar los otros dos grandes problemas que afronta el país: la violencia de parte de insurgentes y terroristas, y la construcción de instituciones para mejorar el gobierno”*, explica el representante de la ONU.

²⁷⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Dirección de Lucha contra el Narcotráfico del gobierno de Afganistán, *Opium Survey*, 2005 p 9. Véase también *Op. cit.*, BARNETT R, Rubin, *La Incierta transición de Afganistán: del caos a la normalidad*.

²⁷¹ www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=8281&criteria1=Afganistan&criteria2=drogas [Consulta: 9/2009]

²⁷² *Ibidem*.

El estudio sobre la industria de la droga en Afganistán se refiere a la economía de opio como una “fuente masiva de corrupción” y subraya que constituye la principal generadora de ingresos por exportaciones. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en las fechas previas a la Conferencia de Donantes de Berlín de 2004, estableció que *“La lucha contra la producción opiácea en Afganistán debe basarse en la aplicación de la ley y el restablecimiento de la agricultura”*²⁷³.

El sector agrícola está sufriendo el abandono por parte de las instituciones públicas afganas, incluido el gobierno y los Estados comprometidos en el desarrollo de Afganistán. Sin esta dedicación y la falta de alternativas eficaces a la producción y cultivo de la amapola, el desarrollo seguirá condicionado a los intereses relacionados con el mercado de la droga. Las campañas para sustituir la adormidera por cultivos alternativos están siendo un fracaso, ya que exigen un seguimiento mucho más pormenorizado del trabajo de los campesinos.

Pero es sobre todo el pozo de corrupción en el que se baña la burocracia afgana, y especialmente las autoridades provinciales²⁷⁴, el que facilita los enjuagues de los narcotraficantes e impide una lucha eficaz contra la droga.

- b) Situación de inseguridad: podemos establecer un binomio entre la inseguridad y la producción de opio. A mayor inseguridad, mayor producción o, por el contrario, a mayor producción de opio mayor inestabilidad. Sea cual sea la relación, existe un vínculo claro que compete a la lucha eficaz de las instituciones afganas para reducir los indicadores de inseguridad y poder sentar bases óptimas para elaborar

²⁷³ <http://www.fao.org/newsroom/es/news/2004/39789/index.html> [Consulta: 9/2009]

²⁷⁴ HIGUERAS, Georgina, “El Opio envenena Afganistán”, El País, Kabul, 17 de marzo de 2006.

nuevas técnicas de desarrollo. El Viceministro de Interior, Mihames DAUD, afirma que la producción y el cultivo de adormidera crece porque hay más inseguridad. Los gobiernos implicados en la reconstrucción de Afganistán, consideran que es más bien al contrario hay más inseguridad porque hay más dinero fresco con el que abastecer a la insurgencia de armas.

La OTAN establece como prioritaria la reducción del cultivo y producción de opio en Afganistán. Aunque sea un dato tal vez coincidente, es cierto que desde la caída del régimen talibán y la formación del nuevo gobierno de KARZAI, auspiciado por las Naciones Unidas y el gobierno de los Estados Unidos, la producción y la inestabilidad han resurgido con fuerza en el territorio afgano. Aunque las autoridades afganas sean las responsables últimas en la lucha antidroga, la comunidad internacional tiene también un importante grado de responsabilidad al respecto.

En el *“Afghanistan Compact”*, pacto llegado en la Conferencia Internacional de Londres (2006), el Gobierno de Kabul se compromete a *“conseguir, contando con la ayuda internacional, un futuro mejor para este país en el que haya desaparecido completamente el problema de las drogas”*. Con este fin, se implicó a alcanzar una serie de parámetros de referencia en la lucha antidroga entre los que se incluyen: la potenciación de sus capacidades policiales, la cooperación y coordinación con los países vecinos, una reducción anual significativa de la superficie dedicada al cultivo de la amapola y el incremento del número de detenciones y procesamientos de traficantes y funcionarios corruptos. En cambio, no hace mención alguna a la necesidad de establecer alternativas al cultivo de opiáceos y, por consiguiente, no responde a la demanda de los agricultores para conseguir una alternativa y no verse afectados por las medidas de paliar la producción de su principal fuente de ingresos.

3.2.3 La erradicación de los cultivos

En los últimos años y, después de la caída del régimen talibán, se han puesto en práctica serias medidas concentradas en la eliminación de los cultivos relacionados con los opiáceos. Estas líneas de acción han sido fundamentalmente impulsadas por la presión de los Estados Unidos y el propio gobierno de Kabul, el cual se comprometió en las diversas conferencias internacionales, planes de desarrollo nacional (ANDS) y en el Pacto por Afganistán, ha combatir enérgicamente la producción de la amapola. En enero de 2006, la estrategia nacional afgana de control de la droga trató la reducción de la demanda, los sustentos alternativos y la consolidación de las instituciones del gobierno encargadas de la reducción de los narcóticos, estableció con la ayuda de actores como la Unión Europea, la puesta en práctica de una estrategia concreta focalizada en la erradicación de los cultivos.

Los gobernadores provinciales, los líderes locales y la propia policía local han sufrido una fuerte presión desde el Gobierno central y las fuerzas de seguridad internacional (EE.UU. e ISAF) intensificaran los esfuerzos para conseguir la erradicación de las grandes áreas de cultivo de amapolas. Asimismo, han desarrollado medidas alternativas para motivar a los propios cultivadores a abandonar voluntariamente las tierras de cultivo²⁷⁵. Sin embargo, los beneficios derivados de los cultivos propuestos como sustitutivos no son comparables a los conseguidos por la sustracción del opio.

En general, los pequeños agricultores han sido más obedientes a la hora de sustituir sus cultivos a raíz de la erradicación de los campos de amapola. No obstante, no ha ocurrido lo mismo con los grandes terratenientes, verdaderos dueños del mercado de los opiáceos en Afganistán. Los agricultores afectados no han planteado la sustitución por alternativas a la producción del opio, pero si han solicitado que les proporcionen otros cultivos que les aporte ingresos

²⁷⁵ JENSEMA, Ernestine, *Countering the Insurgency in Afghanistan: Losing Friend and Making Enemies*, The SENSIL COUNCIL, Londres, febrero de 2007, p. 84.

similares a los obtenidos hasta el momento²⁷⁶, así como políticas encaminadas a la mejora de los regadíos. Sin embargo, los líderes locales si han propuesto la solución a la erradicación a través de alternativas opiáceas. Las medidas adoptadas por ambas partes, Gobierno central y local, han aumentado la brecha existente, ya de por si, difícilmente insalvable, entre ambas partes. Este aumento del *gap* repercute en la base de creación de un Estado de Derecho eficaz en todo el país.

Las medidas de erradicación de las cosechas han repercutido negativamente en la situación de inseguridad, principalmente en los distritos del sur, fronterizos con Pakistán²⁷⁷. Como consecuencia, se ha producido un aumento de la tensión entre todos los actores implicados: comunidad internacional, Gobierno central, gobernadores provinciales, líderes locales, señores de la droga / guerra, insurgencia talibán y la organización Al Qaeda. Este tipo de políticas de erradicación no suelen tener resultados positivos. Siguiendo el ejemplo de Colombia, las políticas de destrucción de la hoja de coca no trajeron consigo una disminución considerable de la producción y comercio de cocaína. No obstante, estas medidas han conllevado un desastre medioambiental importante y un aumento de la violencia en las zonas rurales del país.

La Unión Europea es el donante más importante en lo que concierne a los esfuerzos dirigidos a la reducción de la producción de opio, con proyectos para promover sustentos alternativos y cubrir, al mismo tiempo, las necesidades de los agricultores²⁷⁸. Pese a todo, no hay muestras tangibles de que la producción total del opio disminuirá en un futuro próximo. La carencia de seguridad en Afganistán se debe tratar con un sistema articulado y comprensivo de las medidas y de las políticas que deben intentar complementar la promoción y la consolidación de la paz, de la reconciliación y de la seguridad. Las políticas

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ Véase The Senlis Conuncil, “*Canada in Kandahar: No peace to sep*”, June 2006.

²⁷⁸ *Op. cit.*, European Parliament, A-6-0341/2007, p. 4.

deben ir orientadas hacia la producción ilícita del opio, teniendo en cuenta la posibilidad de conseguir derivados de este cultivo e introducirlos en el mercado lícito obteniendo un impulso en la economía del país. Las alternativas para resolver requisitos nacionales se podrían poner en práctica en provincias seleccionadas en Afganistán donde está limitada la producción y la seguridad no presenta demasiados desafíos.

3.2.4 Alternativas que incidan en el desarrollo y en la seguridad

Mientras que las políticas referidas a las drogas en el nivel internacional se derivan de las convenciones de las Naciones Unidas de 1961, 1971 y 1988²⁷⁹, y mientras que estas convenciones prohíben particularmente la producción, traficar, la venta y el consumo de una gama entera de sustancias con excepción para de los propósitos médicos o científicos, la solución debe estar enfocada hacia la legalización del opio y sus derivados con fines exclusivamente terapéuticos. La sustitución de la producción de la amapola por otros cultivos es estudiado por analistas con el fin de reducir la dependencia de este cultivo. La FAO recomienda a los agricultores que en un suelo tan seco como el afgano la alternativa del trigo²⁸⁰, pero los precios del trigo, en promedio, son alrededor de un 30% más caro que los precios en el mismo período del año pasado (2004), lo que hace muy difícil que los sectores más pobres de la población puedan autoabastecerse²⁸¹.

No obstante, los resultados económicos no son comparables de manera alguna a los obtenidos del cultivo de la adormidera. El trigo no se encuentra entre los principales productos exportados de Afganistán, por lo tanto, no

²⁷⁹ Véanse, Convenciones de las Naciones Unidas sobre Fiscalización de Drogas o visítese http://www.unodc.org/pdf/lap_checklist_convention_es.pdf [Consulta: 9/2009]

²⁸⁰ CHOSSUDOVSKY, Michael, *The Spoils of War: Afghanistan's Multibillion Dollar Heroin Trade*, Global Research, September 21, 2006.

²⁸¹ FAO "La producción de alimentos en Afganistán afectada por la sequía y las plagas", en, <http://www.fao.org/newsroom/es/news/2004/50567/index.html> [Consulta: 9/2009]

encontrarían una demanda que repercutiera en el desarrollo, ni en los beneficios de los propios agricultores. La propia FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) destacan las graves consecuencias de las sequías que afecta a las cosechas *"La sequía es particularmente grave en el oeste, suroeste y sur del país, donde se han arruinado más de la mitad de las cosechas"*; *"En algunas zonas las cosechas se han arruinado completamente, creando un estado de cosas similar al de la peor sequía que se recuerda en Afganistán: la que tuvo lugar entre 1999 y 2001"*, declaró Susana RICO, Directora del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en este país.

La FAO estima que son necesarios 25,5 millones de dólares para financiar proyectos de desarrollo agrario durante los próximos cinco años y cuyos destinatarios son un millón y medio de personas²⁸² en las cuatro principales provincias productoras de amapolas: Badakhshan, Helmand, Kandahar y Nangarhar. *"La pobreza rural y la falta de ingresos son las razones principales para que produzcan opio"* señala Angelika SCHÜCKLER, del Servicio de Gestión, Comercialización y Finanzas Agrícolas de la FAO.

Otra de las propuestas de este organismo dependiente de las Naciones Unidas, se centra en el apoyo a los agricultores a través de insumos para los huertos, acondicionamiento de regadíos, así como el acceso a la educación y a los servicios sanitarios básicos. En este sentido, España, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), desarrolla uno de sus proyectos basado en la necesidad de dotar de insumos agrícolas en la provincia de Badghis, además de los acondicionamientos para el riego y el cultivo en el valle de Garghaitu, Kundala y Baghak²⁸³.

²⁸² Estudio realizado por la FAO el 2 de febrero de 2004.

<http://www.fao.org/newsroom/es/news/2004/36107/index.html> [Consulta: 9/2009]

²⁸³ Fuente: AECID.

Además, al existir una demanda de estos productos en el mercado internacional²⁸⁴, se favorecería el aumento de las exportaciones de un producto con un elevado valor añadido. The Senlis Council, ha desarrollado un nuevo proyecto que está recibiendo el visto bueno de la *Chatham House*²⁸⁵, de afganos y de personas como Raymond KENDALL, ex-secretario general de la INTERPOL. El proyecto consiste en la conversión del opio en morfina o codeína siendo, al mismo tiempo, una forma eficaz de reducir la producción de heroína en Afganistán y, de alguna manera, legalizar la comercialización de estos productos extraídos de la amapola²⁸⁶. La idea contribuiría a resolver el problema de seguridad e inestabilidad que tiene Afganistán y, a la vez, un problema de salud pública en el resto del mundo. De hecho, la demanda mundial de medicinas basadas en el opio es mucho menor que su oferta. El año 2002, el 77% de la morfina a escala mundial fue consumida en siete estados ricos: Estados Unidos, Reino Unido, Italia, Australia, Francia, Japón y España; y se calcula que, en estos países, sólo el 24% de los casos de dolor severo pudieron ser atendidos²⁸⁷.

The Senlis Council ha estudiado, para desarrollar el proyecto, las experiencias precedentes de países donde se produce opio con control para transformarlo en medicinas (Francia, India o Turquía)²⁸⁸. El proceso se haría

²⁸⁴ El pensamiento del congresista norteamericano Russ CARNAHAN está basado en la experiencia de Turquía e India a principios de los años 70, al convertir la amapola en analgésicos y hacerlas formar parte de sus economías legítimas. También se estudia la idea, de usar las adormideras alteradas y sin morfina que contengan tebaína, las cuales pueden ser transformadas en una serie de compuestos terapéuticos, incluso en oxicodona, oximorfón, naltrexona y buprenorfina.

²⁸⁵ Forum de debate de política exterior de los más importantes del Reino Unido.

²⁸⁶ *Op. cit.*, JENSEMA, Ernestien, p. 83.

²⁸⁷ FISCHER, B J, Rehm and CULBERT. T., *Opium based medicines: a mapping of global supply, demands and needs*, (ed.) Feasibility Study on Opium Licensing in Afghanistan, Kabul, 2005.

²⁸⁸ Publication: *Feasibility Study on Opium Licensign in Afganistán for the Production of Morphine and other Essential Medicines*, en,

gradualmente, otorgando licencias de manera progresiva para ir legalizando el opio que se produce ilegalmente. Los cálculos han demostrado que la industria afgana exportadora de opio generaría suficientes beneficios como para cubrir los costes asociados a la administración y al control del sistema de licencias²⁸⁹. Además, considerando que el actual sistema ilegal sólo enriquece a pocas personas, la legalización ayudaría a engrosar las arcas del Estado y permitiría la construcción de unas infraestructuras públicas muy necesitadas.

El parlamento británico también discutió la alternativa a la adormidera a través de otras sustancias legales y demandadas a nivel mundial. En este sentido, el parlamentario de *South West Beds*, Andrew SELOUS, preguntó a la Cámara de los Comunes británica que “*si la heroína puede tener usos medicinales, ¿por qué no se compra la heroína afgana y usarla alrededor del mundo para el alivio de dolor?*”²⁹⁰. Según estimaciones de diversos organismos internacionales, alrededor de 24 millones de personas sufren alguna modalidad de cáncer, de los cuales, el 50% se podrían atender con medidas paliativas²⁹¹. Además, la proliferación del virus VIH/SIDA en países en vías de desarrollo necesitan medicamentos producidos con opiáceos.

El desarrollo alternativo en favor de otros cultivos derivados de la adormidera suscita versiones contrapuestas. Las políticas desarrolladas hasta el momento, niegan la posibilidad de establecer cultivos alternativos a la amapola y, basan su estrategia en la sustitución por otros productos clásicos de la orografía afgana como los frutos secos, las frutas, el algodón, etc.²⁹² Estas

http://www.senliscouncil.net/modules/publications/008_publication [Consulta: 9/2009]

²⁸⁹ http://www.senliscouncil.net/modules/Opium_licensing [Consulta: 9/2009]

²⁹⁰ <http://www.bedfordtoday.co.uk/ViewArticle2.aspx?SectionID=543&ArticleID=1945881>
[Consulta: 9/2009]

²⁹¹ World Health Organisation, *Global Action Against Cancer – update version, Kabul, 2005*.

²⁹² Una de las principales medidas en relación con la sustitución del cultivo fue la del cultivo del azafrán. La FAO rechazó esta idea apuntando que solo puede crecer en el distrito de Maiwand, en la provincia de Kandahar “*porque encaja en un nicho ecológico diferente al de la amapola y sencillamente no es una alternativa viable*”. En *FAO Representation in Afghanistan*,

medidas vienen acompañadas de reducción de beneficios de los agricultores debido a que el precio de venta de estos productos no equivale al que están obteniendo con producción de la adormidera. *“Estados Unidos mira la cuestión de la droga como un problema de criminalidad, sin tener en cuenta la dimensión económica”*, afirma Barnett R. RUBIN. Este país había destinado 152 millones de dólares en 2006 para fumigaciones aéreas sin consultar con el gobierno de Afganistán, medida que no fue aceptada por el propio KARZAI por no plantear alternativas a la erradicación de la amapola.

Estados Unidos dispone de un programa de antinarcóticos para Afganistán de 778 millones de dólares de los que sólo 120 millones están destinados al desarrollo alternativo²⁹³. La estrategia de los Estados Unidos es acabar con los cultivos de adormidera, pero el problema es que el negocio es cada vez más rentable para los traficantes, mientras que se reducen los intereses de los campesinos.

El crecimiento económico también requiere una política de erradicación de las drogas que no implique un empobrecimiento de la población. No deberían ponerse a corto plazo condiciones a las ayudas para la erradicación de las drogas. La eliminación de las drogas tardará más de diez años en realizarse, y la supresión de los cultivos es una manera contraproducente de poner en marcha ese programa. Sin embargo, investigaciones realizadas por David MANSFIELD matizan que, sobre el cultivo del opio en Afganistán, basadas en un trabajo de campo desde junio de 1997 a diciembre de 1999, la extensión de los cultivos de opio difiere considerablemente a lo largo de los diferentes distritos del país, siendo mayor en aquellas áreas donde los latifundios son pequeños, con más difícil acceso tanto del agua de riego, como

“Profiles:Southwestern Afghanistan. Main Crops a Croppong Systems”, en, www.fao.org/WORLD/Afghanistan/prof_sw_crops_en.htm [Consulta: 9/2009]

²⁹³ DEL VISO, Nuria, *“Lo más importante ahora en Afganistán es la construcción del Estado”*, Entrevista a Barnett R. RUBIN, Centro de Investigaciones para la Paz, Madrid, 2006, pp.1-6.

de los mercados²⁹⁴. En efecto, el cultivo del opio está determinado por condiciones específicas locales y no es un cultivo provechoso, como nos dice Marc W. HEROLD, en todas las circunstancias. Particularmente, el cultivo del opio surge como un trato de partes desiguales, o sea, *“se ha convertido en un medio de truque entre el entorno rico y el entorno pobre, creando una relación simbólica”*.²⁹⁵

Para el entorno rico, el control sobre sus recursos le permite determinar las reglas del cambio mediante el que obtiene el opio²⁹⁶. Por lo tanto, los tradicionales arreglos de la posesión de tierras y los sistemas de créditos informales han sido modificados para favorecer el cultivo de adormidera. El opio ha llegado para representar la comodidad de ser cambiado, no sólo para adquirir alimentos, sino como medio para obtener la seguridad alimentaria, proveer al entorno pobre de acceso a tierras de cultivo para la producción agrícola durante los periodos de carestía.

Este cultivo ofrece al más desfavorecido acceso al mercado estraperlista del microcrédito. Por lo tanto, se mueve menos por el beneficio deseado y mucho más por las estrategias de subsistencias, puesto que provee de acceso a la tierra, al crédito y al recurso vital de los ingresos agrícolas necesarios para la supervivencia del hogar. Por otro lado, para aquellos propietarios de la tierra, el cultivo del opio genera sustanciales ganancias de riesgo ajustado con un esfuerzo personal mínimo. MANSFIELD concluye su estudio reconociendo que

²⁹⁴ MANSFIELD, David, *“The Economic superiority of Illicit Drug Production: Myth and Reality. Opium Poppy Cultivation in Afghanistan”*, estudio presentado en la Conferencia de *“The role of Alternative Development in Drug Control and Development Cooperation”*, Agosto de 2001, en, www.alternative-development.net/downloads/documents/mansfield_david.doc [Consulta: 9/2009]

²⁹⁵ HEROLD, Marc W., *Afganistán como un espacio vacío: El perfecto Estado neocolonial*, Ed. FOCA, Madrid, 2007, p. 55.

²⁹⁶ *Op. cit.*, MANSFIELD, David.

“las estructuras socioeconómicas y políticas que crean y mantienen la pobreza de Afganistán también favorece el cultivo del opio”²⁹⁷.

En esta línea argumental, el Centro Nacional de Investigaciones Científicas de Francia llegó a una conclusión similar a la de MANSFIELD, destacando que *“la producción de opio procede de la pobreza y de la inseguridad alimentaria, desde Afganistán, hasta Myanmar (...) de parte de la población rural afgana que facilita a los campesinos no sólo una fuente de ingresos, sino también acceso a tierras y a créditos. En vez de la producción de opio como tal, se trataría más bien de abordar la pobreza y las deficiencias del sistema agrario afgano”²⁹⁸.*

3.2.5 El ejemplo un actor regional

Al igual que Afganistán, India tiene una trayectoria histórica muy similar en lo que el cultivo de opio se refiere. Desde una perspectiva del control de la cosecha de la amapola, es evidente que los programas contra los narcóticos en Afganistán están siendo ineficaces y contribuyen a un aumento de la inseguridad. Destruir el sustento de millones de afganos sin el abastecimiento de iniciativas de desarrollo está provocando pobreza y el descontento de agricultores forzados a cultivar amapola y, por tanto, dirigirles al comercio ilícito del opio.

Como hemos comprobado y, a pesar de esfuerzos de la comunidad internacional, las políticas de erradicación están fracasando y el sustento de los agricultores se encuentra cada vez más amenazado. Es necesario realizar una nueva valoración urgente de las medidas a adoptar por parte de los actores implicados. La adopción de licencias legales para promocionar el cultivo de la

²⁹⁷ *Ibidem.*

²⁹⁸ CHOUVY, Pierre-Arnaud, *“Afghan Opium: License to Kill”*, 1 de febrero de 2006, en, www.atimes.com/atimes/South_Asia/HB01Dfo2.html [Consulta: 10/2008]

amapola para usos médicos ha sido, hasta el momento, rechazado por la comunidad donante, especialmente por los Estados Unidos.

Actualmente, la situación de los narcóticos en Afganistán es insostenible. ¿Qué soluciones se pueden adoptar, una vez que la comunidad internacional y el Gobierno afgano han fracasado con sus políticas de erradicación? Los ejemplos de India y Turquía pueden traer consecuencias positivas si las trasladamos al contexto de Afganistán. Desde su independencia en 1947, India ha llevado a la práctica programas de legalización de la amapola para la exportación de opiáceos y la consiguiente fabricación de medicinas.

Controlado por el Gobierno central, la explotación de la amapola se ha convertido en una de las principales fuentes de ingresos dentro de las materias naturales producidas por este país, obteniendo beneficios de más de 40 millones de dólares cada año²⁹⁹. Aparte de las ventajas obvias en la economía nacional y en la industria farmacéutica, que produce una reducción del coste en las medicinas basadas en la disminución de dolor. Asimismo, la legalización en India de estos cultivos, ha tenido como consecuencia el aumento de las rentas de los granjeros y la mejora de las condiciones de los entornos rurales³⁰⁰.

Los beneficios aportados por las políticas llevadas en India han supuesto una mejora de las infraestructuras sociales, los campos de cultivo y, en definitiva, de las condiciones de vida de los agricultores. El Gobierno incentiva la producción y se hace cargo de los excedentes, rentabilizando, de esta forma, un factor anteriormente negativo, en una fuente de ingresos necesaria e importante para el Estado y los agricultores. Por tanto, India representa un ejemplo evidente de la legalización de los cultivos de amapola, resultando grandes réditos económicos y sociales.

²⁹⁹ BHATTACHARJI, Romesh, *India's experiences in licensing poppy cultivation for the production of essential medicines. Lesson for Afghanistan*, The Senlis Council, London, June 2007, p. 7.

³⁰⁰ *Op. cit.*

Como tal, Afganistán podría aplicar medidas similares para obtener, no solamente beneficios económicos, sino que además, aumentar la seguridad vinculada al narcotráfico e incidir en el desarrollo de las zonas rurales. En Afganistán existe un *gap* entre los controladores de los cultivos ilícitos y la vida de subsistencia de los agricultores. Según ONUDD-UNDOC, Afganistán es un país empobrecido donde la mayoría de la gente vive con una renta anual de 1.054 dólares *per capita* (datos 2009). El granjero recibe una ínfima cantidad por la venta del opio. Los *warlords* y sus contratistas se adueñan de la mayoría de los beneficios, después de agregar un impuesto para la protección sobre su producto. Al mismo tiempo, el coste de la heroína afgana, de pureza elevada, es adquirido, cada vez más, en las provincias limítrofes con Pakistán³⁰¹.

Las políticas para la erradicación de los narcóticos implementadas en Afganistán con el fin de resolver la crisis de la amapola están minando la misión de la comunidad internacional para estabilizar al país. En particular, la eliminación forzada de la amapola está siendo un caldo de cultivo para la insurgencia creciente, comprometiendo la seguridad de las tropas internacionales y su misión en Afganistán. Programas de desarrollo alternativo para encontrar nuevos cultivos tampoco han tenido suficiente éxito en las comunidades rurales del país. No se están logrando los objetivos esperados y, cada vez más, el opio es parte fundamental de la situación de Afganistán.

Es necesario implantar nuevas políticas que reduzcan el impacto que actualmente juega el opio en el país. Los actores implicados tienen que asumir que los resultados derivados de la producción ilegal de opio y actuar para transformar esta desventaja en beneficio. *Amapola para Medicina* es una estrategia antidroga que ha sido exitosamente implementada en muchos países³⁰². Consiste en fomentar el cultivo controlado de la amapola bajo licencia

³⁰¹ *Ibidem*. p. 21.

³⁰² The Senlis Council, *Poppy for Medicine. Licensing poppy for the production of essential medicines: an integrated counter-narcotics, Development, and counter-insurgency model for Afghanistan*, London, The Senlis Council, 2007, p. 43.

con el fin de producir medicamentos como la morfina, mientras que el cultivo ilegal seguirá juzgado como una actividad criminal.

Proyectos de *Amapola para Medicina* fueron establecidos en Turquía e India en los años 70 con el respaldo de los EE.UU. y de las NN.UU., como medidas para romper los lazos que vinculaban los agricultores con el mercado ilegal de heroína, sin recurrir a una erradicación forzada. Al transformar la amapola en medicamentos directamente en los pueblos afganos, el proceso de la producción entero podría ser controlado de dos maneras distintas³⁰³. En primer lugar, se puede intervenir el cultivo al nivel local por instituciones tradicionales como el *shura* o los diferentes consejos provinciales. En segundo lugar, los pueblos, apoyados por funcionarios del Estado y entes internacionales, vigilarán el proceso de producción, de la semilla hasta la pastilla de la medicina.

Tabla 4: *Uso de morfina per capita por regiones (2006)*

Regional per capita use of morphine in 2006			
Región	Población en millones de habitantes ³⁰⁴	Uso de morfina en kg ³⁰⁵	Consumo per capita en mg
América del Norte	331	18,40	55,5
América Latina	549	573	1,04
Europa (oeste)	387	9,30	24,02
Este y Centro Europa	495	681	1,37
Asia Pacífico	3.620	2.431	0,67
Norte y Centro África	350	103	0,29
África Subsahariana	741	228	0,30
TOTAL	6.473	4.044	83,19

³⁰³ *Ibidem.*

³⁰⁴ Fuente: Naciones Unidas "2005 Demographic Yearbook".

³⁰⁵ International Narcotics Control Board, "Estimated World Requirements for 2007, Statistics for 2005", en, www.incb.org [Consulta: 9/2009]

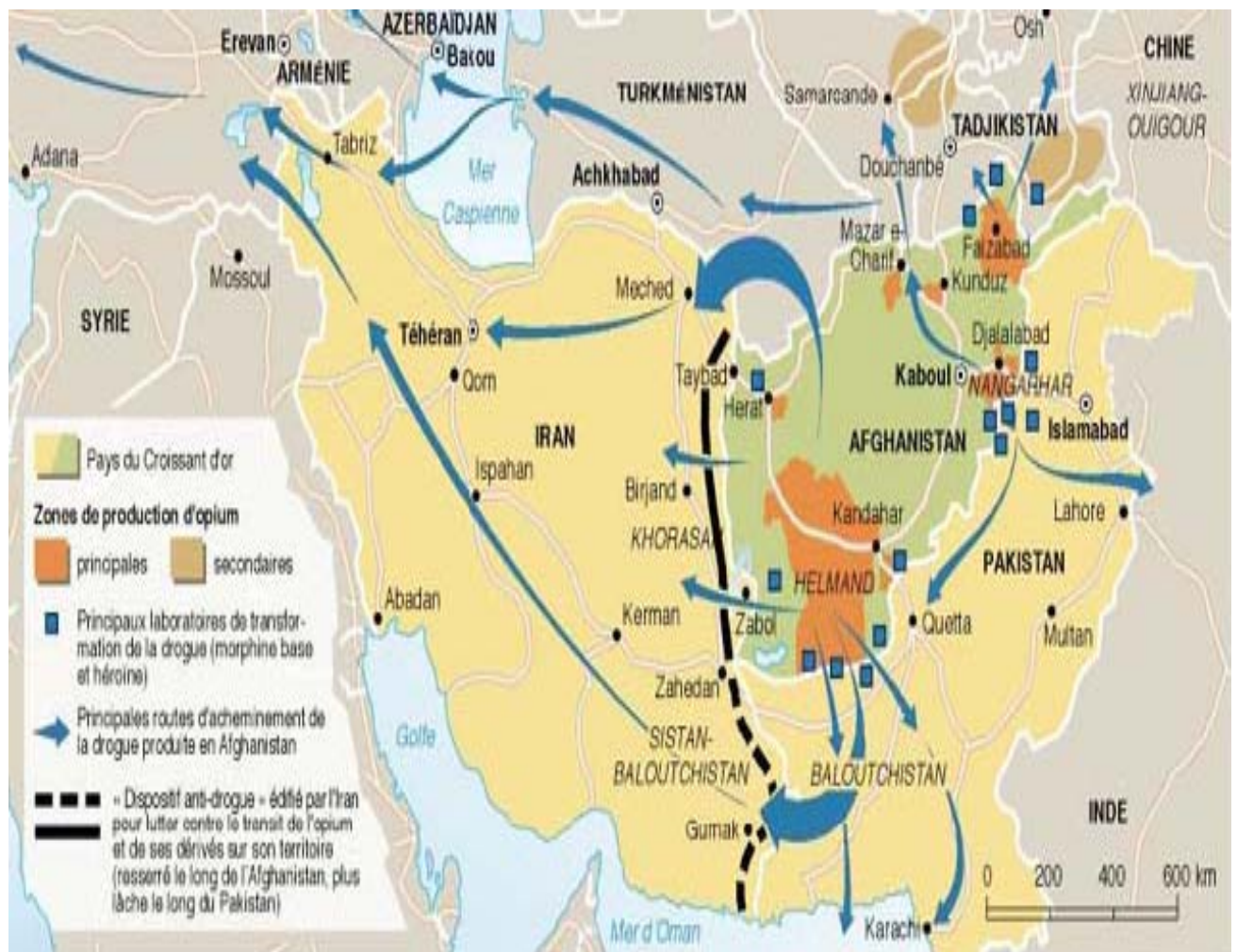
La producción local de las medicinas también significa que la mayor parte de valor económico se queda en las comunidades rurales que benefician de las ganancias a través de la diversificación obligatoria de las actividades económicas. De este modo, no solo los agricultores con licencia se beneficiarían del proyecto sino, además, otras personas que ahora tienen que trabajar en la economía ilegal como intermediarios, pequeños traficantes y jefes locales.

Dada la demanda creciente para analgésicos esenciales como la morfina (**Tabla 4**), Afganistán se encuentra en una posición ideal para hacer frente al déficit substancial en el mercado internacional. Según la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), cuya misión es garantizar la oferta de morfina con fines médicos y científicos, el 80% de la población mundial, incluso Afganistán, se enfrenta una escasez aguda de analgésicos³⁰⁶. Al facilitar la producción y promoción de una marca humanitaria de morfina afgana, la comunidad internacional puede demostrar que países en situaciones posconflictos tienen el potencial de diversificar su economía y llegar a ser actores importantes en el comercio internacional.

En definitiva, la legalización del cultivo de amapola para fines médicos es una decisión arriesgada desde una perspectiva política. No obstante, la situación actual del país y la influencia que este tipo de cultivos, requieren de medidas que influyan en el comportamiento de la economía y que redunden en la mejora de los indicadores de bienestar de la población.

³⁰⁶ Informe Anual de la JIFE 2006, en, <http://www.incb.org/incb/es/index.html> [Consulta: 10/2008]

Mapa 1: Principales rutas de la droga desde Afganistán³⁰⁷



³⁰⁷ Fuente: Le Monde Diplomatique.

CAPÍTULO IV. La comunidad internacional ante el reto de la reconstrucción de Afganistán. El engranaje entre seguridad y desarrollo

Cada país requiere su propio modelo de reconstrucción y desarrollo. El mismo concepto utilizado es discutible, ya que podemos encontrarnos con diferencias entre un proceso de rehabilitación o de reconstrucción. En este sentido, rehabilitación³⁰⁸ es más una situación donde se requiere un regreso a la fase anterior al conflicto, mientras que la reconstrucción se describe como la creación de nuevas infraestructuras sociales, políticas y físicas³⁰⁹. Las causas de la guerra en Afganistán responden, básicamente a causas de tipo político, étnico y económico, suponiendo el fracaso de un sistema donde no se han podido llevar a la práctica las funciones de gobierno apareciendo la inestabilidad y la insurgencia.

En definitiva, la guerra es la causa de desastre con un impacto más profundo y amplio, por cuanto afecta a todos los órdenes de la vida. Por consiguiente, la rehabilitación posbélica, en comparación con la rehabilitación tras desastres naturales, constituye un proceso más prolongado y complejo, debiendo afrontar una gama de necesidades mucho más amplia, desde las económicas hasta las psicológicas. Por su parte, la rehabilitación posbélica tiene que afrontar, además de esas necesidades materiales, otros retos como son la pacificación y desmovilización de los combatientes, la repatriación y

³⁰⁸ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, *Diccionario de Acción Humanitaria y cooperación al desarrollo*, ICARIA-HEGOA, Barcelona, 2002. Cada proceso de rehabilitación es diferente a los demás. Su duración, las necesidades que debe afrontar y la combinación de intervenciones que requiere vendrán determinados por el tipo de desastre que se haya producido y por su impacto destructivo. En este sentido, existen básicamente dos formas de desastre: los precipitados por factores naturales (principalmente las sequías) y los de causa humana (guerras), que suscitan problemáticas y procesos de rehabilitación diferentes. los desastres motivados por los conflictos civiles son los que acarrearán las consecuencias más graves.

³⁰⁹ PIRIS, Alberto, “*Bases de la Rehabilitación Posbélica*” en OSORIO, Tamara, y AGUIRRE, Mariano, *Después de la Guerra. Un manual para la reconstrucción postbélica*, Icaria, Barcelona, 2000, pp.13-104.

reintegración de los refugiados, la reconstrucción de las instituciones y de la sociedad civil, y la superación de la cultura de la violencia. En muchos países, como Afganistán, la rehabilitación implica una complicada transición múltiple, de la guerra a la paz, del autoritarismo talibán a la democracia, y de la economía centralizada a la de libre mercado.

Por tanto, la rehabilitación de la sociedad afgana implica la redefinición y el cambio de orientación en las relaciones entre la autoridad y los diferentes grupos sociales y étnicos, la creación de una sociedad civil, el desarrollo de una cura psicosocial y la reconciliación política a nivel nacional. Así, la rehabilitación engloba la reforma y la reconstrucción: a) Restauración, en función de las consecuencias de la guerra, restaurar las infraestructuras y las instalaciones materiales, los servicios sociales básicos y las funciones elementales de gobierno³¹⁰; b) Reforma estructural, donde se requieren reformas amplias en sectores políticos, económicos, sociales y de seguridad; y c) Refuerzo en gobernabilidad, con el objetivo de mejorar la eficacia y el rendimiento de las instituciones existentes.

La compleja situación de Afganistán, la evolución de un mundo cada vez más globalizado y los nuevos conflictos acontecidos en la sociedad internacional actual, desencadenan una búsqueda de modelos eficaces de intervención con el fin de paliar las consecuencias derivadas de la inseguridad, reconstruir y desarrollar el país. Como hemos analizado en la primera parte de esta investigación, el principal problema con el que se encuentra Afganistán es la ausencia de un gobierno representativo de los intereses de su población. La inestabilidad, herencia de su propia historia, la situación de seguridad, una economía debilitada y la falta de una identidad nacional, consecuencia de la propia composición étnica y situación política del país, hace que nos

³¹⁰ TAWIL, Sobhi, *Informe final y estudio del caso sobre la Destrucción reconstrucción educativa en sociedades trastocadas*, UNESCO, Oficina Internacional de Educación y Universidad de Ginebra, Ginebra, Mayo de 1997.

encontremos ante una situación de emergencia extrema desde la perspectiva de la gobernabilidad y la cobertura de necesidades básicas.

Para orientar el proceso de reconstrucción afgano se requirió establecer un programa o plan estratégico que incluyera objetivos reales, los recursos disponibles y necesarios y los programas sectoriales de intervención. El Plan Estratégico se estableció como un instrumento de planificación de carácter integral, teniendo que abarcar todos los sectores y sus distintas fases a lo largo del tiempo³¹¹. Debe englobar los sectores de intervención, la reforma de las instituciones, servicios básicos, mejoras de las condiciones locales, asistencia técnica y rehabilitación de las infraestructuras físicas. ¿Cómo determinar las prioridades de actuación? Dada la compleja situación afgana, se establecieron plazos temporales que permitieran definir las necesidades urgentes, conocer el entorno físico y realizar análisis de emergencia valorando las posibilidades de intervención (**Tabla 1**).

Tabla 1: Ciclo de intervenciones civiles en situaciones posconflicto

	CORTO PLAZO	MEDIO PLAZO	LARGO PLAZO
Espacio temporal	6 a 12 meses	1 a 3 años	3 a 6 años
Prioridades	Urgentes reconstrucción de servicios esenciales y ayuda de emergencia	Rehabilitación de infraestructuras, reformas macroeconómicas y rehabilitación institucional	Reconstrucción y desarrollo institucional

En primer lugar, era necesario hacer una estimación de los daños producidos por el conflicto, las necesidades existentes, los recursos disponibles y el coste aproximado de la rehabilitación para, seguidamente, estudiar las diferentes opciones y la orientación de las reformas que se necesitaba introducir y, asimismo, realizar una formulación de los diversos programas y

³¹¹ *Op. cit.*, PIRIS, Alberto, p. 17.

proyectos de modo detallado y sectorial. La siguiente etapa, fue redactar un documento que sirviera de planteamiento al Gobierno afgano contando con su aprobación, para, finalmente, hacer planes rápidos y flexibles, a diferencia de los programas habituales de desarrollo, que requieren más tiempo y siendo más rígidos.

Por tanto, nos encontramos ante un nuevo modelo de intervención que tiene como objetivo mejorar los puntos mencionados. Desde esta perspectiva, la comunidad internacional, las instituciones afganas y el resto de actores implicados, comparten el mismo objetivo, pero, en ocasiones, no los mismo métodos. La comparación con intervenciones en conflictos similares, el debate entre la actuación del humanitarismo clásico y el nuevo humanitarismo y la eficacia de la ayuda, serán puestos a análisis en este nuevo apartado. A continuación, desarrollaremos este nuevo modelo de reconstrucción, marcado por el compromiso de los Estados donantes en la reconstrucción de Afganistán, los esfuerzos del Gobierno central y la intervención conjunta entre militares y civiles con el fin de conseguir los objetivos propuestos.

4.1 Antecedentes de la reconstrucción afgana: inicios de un nuevo modelo de cooperación internacional posconflicto

No es la primera vez, ni mucho nos tememos que la última, que se interviene militarmente un país para más tarde reconstruirlo. Solamente basta profundizar en la reciente historia para enumerar suficientes ejemplos por los cuales estaríamos corroborando este planteamiento³¹². Previamente a la caída del régimen talibán y a los atentados del 11 de septiembre de 2001, la

³¹² Los Estados Unidos, al concluir la II Guerra Mundial, emprende el *Plan Marshall* para la reconstrucción de las instituciones y los pilares económicos del continente europeo afectado por la guerra. Otro de los ejemplos recientes es la reconstrucción de los Balcanes tras la contienda de la antigua Yugoslavia donde la intervención militar de unos y de otros, condujo a innumerables consecuencias negativas.

comunidad internacional empezó a realizar esfuerzos para integrar una respuesta y establecer un marco de futuro para Afganistán. Se desarrollaron numerosos encuentros entre los principales Estados implicados, la Unión Europea, los diferentes organismos de las Naciones Unidas y la propia oposición política afgana.

Durante el período en el que los talibanes dominaban las escena política, la comunidad internacional comenzó a elaborar un plan denominado “Marco estratégico para Afganistán” con el objetivo de agrupar las consultas de los actores internacionales y hacerlas más coherentes desde un enfoque estratégico. Este esfuerzo, proporcionó como resultado una estructura de mecanismos de coordinación establecido entre 1997 y 1998 por los que destacaron el *Afghan Support Group* (ASG) y el *Afghanistan Programming Body* (APB)³¹³.

- **ASG**, formado por quince Gobiernos de la comunidad donante implicados en el desarrollo de Afganistán y la UE. Su misión era realizar encuentros para tratar temas tanto políticos, como humanitarios³¹⁴. La ASG jugó un papel importante en el mantenimiento de la atención de los donantes ante la pasividad del régimen talibán.
- **APB**, encargada de realizar encuentros regulares en Islamabad (Pakistán), en los que reunía a representantes de los donantes, las agencias de NN.UU. y ONG internacionales. Su función fue la de realizar recomendaciones a los donantes y actores implicados acerca de las políticas de programas y prioridades en las que actuar.

³¹³ Escola de Cultura de Pau (ECP) y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), “*Afganistán 2001*”, Barcelona, 2002, en, www.pangea.org/unescopau/img/programas/rehabilitacion/paises/06afga.pdf [Consulta: 9/2009]

³¹⁴ KRECZKO Alan, “*The Afghan Experiment: The Afghan Support Group, Principled Common Programming and the Strategic Framework*”, Programming and the Strategic Framework, Georgetown University, Washington, DC, 2003, pp. 239-258.

Una vez derrocado el régimen talibán, se establecieron, conjuntamente con el Gobierno transitorio, las herramientas de coordinación para empezar a establecer las líneas de actuación en los siguientes años. En este sentido se crearon los siguientes grupos:

- **AACA:** *Afghanistan Assistance Coordination Authority*, herramienta de coordinación establecida por la nueva autoridad transitoria afgana en 2001. Las Naciones Unidas proporcionaron el personal técnico y político para el desarrollo de este instrumento y ayudó a formular el *Marco de Desarrollo Nacional* (NDF, por sus siglas en inglés) y hacer el borrador del presupuesto nacional. El objetivo era articular la visión y las prioridades nacionales para la supervivencia urgente del país y sus requisitos para la recuperación³¹⁵.
- **UNAMA**³¹⁶ y **PNUD**: asistieron al AACA para establecer un sistema de control de la ayuda de los donantes (DAD, *Donor Assistance Database*). Esta función era asumida previamente por United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) con el apoyo del *Afghanistan Information Management System* (AIMS). Asimismo NN.UU. propuso extender el apoyo a la formación del nuevo Gobierno a través del emplazamiento de expertos internacionales en los diferentes ministerios a través del Programa de Secretariado.
- **Grupo consultivo**: Sustituyó al Programa de Secretariado para poder ampliar la participación a otros actores internacionales que se mostraron interesados en la reconstrucción del país. Este mecanismo aunó a los donantes y los departamentos del Gobierno afganos dentro de varios sectores de los grupos consultivos con un punto focal, (una agencia de NN.UU., un organismo bilateral o un organismo financiero) realizando las

³¹⁵ Véase THE WORLD BANK. "Afghan Assistance Coordination Authority (AACA)", en, <http://wbi0018.worldbank.org/essd/sdv/pcf.nsf/271c54cabf61fff85256c910070ba18/e6ba144b5def115885256ffc0068aec9?OpenDocument>. [Consulta: 6/2009]

³¹⁶ Misión Especial de las Naciones Unidas para Afganistán.

funciones que previamente había llevado a cabo el Programa Secretariado.

- **Grupo de Trabajo para la Implementación:** (Primer Encuentro Kabul, abril de 2002) apoyó el NDF, a realizar el borrador de presupuesto y al Programa de Secretariado. A dicho encuentro asistieron representantes del Gobierno afgano, Naciones Unidas, la comunidad de donantes y representantes de ONG, siendo el grupo liderado por el Gobierno afgano, reafirmando así, el principio de liderazgo nacional del proceso de rehabilitación y el fortalecimiento institucional.
- **Grupo Asesor Humanitario:** se estableció como respuesta a los temores mostrados por muchos actores humanitarios para monitorear la respuesta a las cuestiones humanitarias y asegurar su independencia del control político. Con el transcurso de los acontecimientos y las condiciones de seguridad, la neutralidad de las acciones humanitarias quedaron supeditadas a las labores de los gobiernos implicados y los intereses políticos de la comunidad donantes.

4.2 Marco de intervención internacional y nacional

Tras la instauración de una nueva administración en Kabul, tanto el Gobierno interino, como la comunidad internacional, pusieron en práctica los mecanismos mencionados anteriormente. El objetivo *a priori* fue reconstruir las estructuras físicas y políticas de Afganistán. Para ello, se estableció un calendario donde se concretaron las primeras conferencias de donantes y la composición de un nuevo marco jurídico para el país.

4.2.1 Los inicios de la reconstrucción. Marco teórico y bases generales para abordar la cuestión de la reconstrucción de Afganistán

Conjuntamente con las diversas conferencias Internacionales celebradas para reconducir la situación de Afganistán, se creó un marco de intervención formado por grupos, tanto de la comunidad internacional, como de la sociedad civil y el propio Gobierno central³¹⁷. De esta manera, se empezaba a fraguar un nuevo modelo de intervención posconflicto con el objetivo de restablecer los pilares fundamentales del Estado. Tanto las Naciones Unidas, a través de los fondos fiduciarios, como la comunidad donante, establecieron un marco de actuación donde se plasmaron los documentos de referencia, sentando las bases de la intervención. Los principales instrumentos fueron:

- **Immediate and Transitional Assistance Program for the Afghan People (ITAP)**³¹⁸ (diciembre-enero de 2002) Llamamiento consolidado para Afganistán, lanzado en la Conferencia de Tokio en enero de 2002 y basado en las actividades humanitarias iniciadas en septiembre de 2001 pero, teniendo en cuenta la transición política, de manera que trató de integrar y simultanear en un mismo documento las prioridades humanitarias, de reconstrucción y de construcción de capacidades, en un país que estaba llevando a cabo una transición de una economía de guerra a una economía de paz. ITAP, contempló aspectos como: medios de sostenimiento rural, protección social, educación y salud, gestión de recursos naturales, reconstrucción urbana, administración pública, seguridad, estado de derecho, cultura y medios de comunicación. Entre los aspectos

³¹⁷ Para profundizar en estos aspectos, visítase la página del Gobierno, en, www.un.org y www.mfa.gov.af/ [Consulta: 10/2009]

³¹⁸ THE UNITED NATIONS. *Immediate and Transitional Assistance Program for the Afghan People*. UNAMA-Kabul, January, 2002, en, http://www.reliefweb.int/library/documents/2002/un_afg_21jan.pdf [Consulta: 10/2009]

transversales se estableció la participación de las mujeres en el nuevo Afganistán y el fortalecimiento institucional.

Limitaciones: La tendencia de las agencias a trabajar de manera unilateral, que todavía persiste, y la falta de diálogo para la finalización del ITAP entre UNCO y la nueva Administración Interina, hicieron que los resultados no fueran satisfactorios. Asimismo, la ambición del proyecto fue desmesurada, dada las complejidades de la situación.

- **Transitional Assistance Programme for Afghanistan (TAPA):** contrariamente a lo que ocurrió con el ITAP, fue formulado de manera transparente por la Misión Especial de las Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA) y el equipo de terreno de NN.UU. en completa colaboración con las contrapartes del Gobierno (septiembre-noviembre 2002). El diseño del TAPA siguió los capítulos claves del NDF y acordó que no sería presentado sin la aprobación del Gobierno afgano. Algunas ONG decidieron no participar en un proceso en el que el Gobierno jugaba un papel tan preponderante. TAPA ha sido un elemento híbrido que cubrió necesidades humanitarias, de reconstrucción y desarrollo.

Limitaciones: se rompía el principio de neutralidad del humanitarismo, lo que significó que las ONG más importantes no accedieran a participar en este proyecto. Además, al querer respetar el principio de soberanía y la implicación institucional, el Gobierno afgano no se encontraba en una situación de legitimidad clara como para tomar decisiones que englobaran al bien común de la población.

- **ONG:** a principios de los años 90, una gran cantidad de ONG afganas surgieron como un vehículo importante para la provisión de asistencia y, un gran número de éstas, tenían un importante número de personal afgano. El presupuesto global de estas organizaciones superaba al de Naciones Unidas en Afganistán, quien también percibía a las ONG como la principal contraparte. En ausencia de un Gobierno legítimo, en muchas ocasiones se

requería a las entidades no gubernamentales que hablarán en representación del pueblo afgano. Al no existir un sistema de servicios sociales, las carencias eran cubiertas con redes de provisión de educación y salud, fomentando el desarrollo de iniciativas de progreso comunitario. A modo de ejemplo, en el caso de las actividades de desminado, lideradas por NN.UU., un consorcio de 15 ONG llevaron a cabo el mapeo y las actividades de eliminación de minas en un programa de alcance nacional que daba empleo a 7.000 afganos³¹⁹.

- **ACBAR:** cuerpo de coordinación de las ONG que representan sus perspectivas frente a la comunidad internacional. Después del 11 de septiembre de 2001, el dinero de los donantes fue a parar principalmente a las ONG más grandes en detrimento de las pequeñas de carácter nacional. Es importante destacar que el nuevo Gobierno de transición emergente, reconocido por la comunidad internacional, trasladó la voz de las ONG como el lenguaje más importante hablado por los afganos. Actualmente, los organismos no gubernamentales se dividen entre aquellas que quieren trabajar con el Gobierno a través de un contrato y, aquellas organizaciones de la sociedad civil determinadas a mantener su autonomía. Actualmente, ACBAR es el principal instrumento para crear una sociedad civil en el país, además, se ha convertido en el instrumento más crítico en la ejecución del modelo de intervención de la comunidad internacional.

Limitaciones: Ante esta división y con el surgir de los instrumentos de coordinación liderados por el Gobierno, las herramientas de coordinación de las ONG se encuentran cada vez más debilitadas, sus circunscripciones, a veces divididas y sin consenso en cuanto a la relación con el Gobierno.

³¹⁹ *Op. cit.*, Immediate and Transitional Assistance Program for the Afghan People.

Por su parte, el Gobierno ha absorbido a numerosos afganos procedentes del mundo de las ONG³²⁰ contando, también, con un gran número de funcionarios que no aprecian el papel crítico de estas organizaciones y que han jugado un importante papel en la década anterior. Estas tendencias críticas, sospechan que las ONG quieren contar con un papel más independiente dentro del nuevo Afganistán. A pesar de los debates en marcha entre el Gobierno y organizaciones no gubernamentales, aún no hay un consenso lo bastante amplio acerca del papel de la sociedad civil o de la relación entre ésta y el Gobierno, a pesar del compromiso declarado por el Gobierno de fortalecer la sociedad civil en el país.

Afganistán representa una nueva fase en el proceso de reconstrucción posconflicto. En primer lugar, porque la reconstrucción del país, debido a las débiles estructuras sociales y económicas, no es a corto plazo³²¹, sino que, más bien, merece la atención de la comunidad internacional durante un largo y duro periodo. En segundo lugar, la confrontación cultural existente hace, si cabe, inverosímil la obtención de resultados rápidos y, además, los encargados de llevar a cabo los proyectos, no son vistos como amigos sino que, más bien, se les identifica como invasores. Además, la situación económica, política y de seguridad, sumados a la problemática de la producción de opio, tiene como consecuencia que, las circunstancias donde se mueven los actores implicados, sea extremadamente compleja.

Asimismo, Afganistán es un país donde el poder del Gobierno central pasa prácticamente inadvertido ante los ojos de los clanes locales, especialmente en las provincias del interior. Esta tradición de distribución de poder establecida desde hace siglos, es un modelo político muy arraigado y

³²⁰ Véase, THE WORLD BANK, *Afghanistan: Nation Reconstruction and Poverty Reduction - the Role of Women's in Afghanistan's Future*, WORLD BANK, 2005.

³²¹ MOTGOMERY, John D. and RONDINELLI, Dennis. *Beyond Reconstruction in Afghanistan, Lesson from Development Experience*, PALGRAVE MACMILLAN, USA, 2004, p. 12.

respetado³²² por la población, provocando la falta de legitimidad de las decisiones del Gobierno y colisionando con el sistema democrático liberal actual. Este país asiático, no ha conocido ninguna forma de gobierno democrática y su sistema político siempre se ha basado en la toma de decisiones emanadas de los clanes, consejos de ancianos, señores de la guerra, etc. No obstante, la comunidad internacional ha asumido el compromiso de la reconstrucción y, así lo ha hecho ver en las Conferencias de Donantes celebradas y en los propios compromisos de los Estados y de las organizaciones internacionales que la forman³²³.

4.2.2 Las Conferencias Internacionales para la Reconstrucción de Afganistán. El compromiso de la comunidad donante

Tras la guerra emprendida por los Estados Unidos y una amplia coalición internacional en 2001 Afganistán, más que nunca, necesitaba de las ayudas internacionales y de la estabilización política y económica para mejorar sus indicadores de bienestar y desarrollo. Asimismo, la importancia estratégica del país y su importancia en el tablero de juego de las grandes potencias, afianzaron el compromiso de los donantes. Para ello, la comunidad internacional empezó a formalizar la creación de nuevas estructuras democráticas, la reconstrucción de las infraestructuras y el desarrollo social y económico. De esta manera, se empezaron a convocar reuniones para determinar las formas y los fondos a invertir en todo el proceso.

³²² BLOOD, Peter R., "*Afghanistan: A Country Study*", Washington, DC., Department of State, 1997.

³²³ El Acuerdo de Bonn de diciembre de 2001, las Conferencias de Donantes celebradas en Tokio en enero de 2002, Berlín en 2004 y Londres en febrero de 2006 constituyen la base para un amplio compromiso de la comunidad internacional en la reconstrucción de Afganistán. Posteriormente se han celebrado dos nuevas Conferencias de Donantes, París en 2008 y La Haya en 2009.

En una primera fase, fueron tres conferencias internacionales las celebradas para afrontar el proceso de reconstrucción: a) Conferencia Internacional de Washington³²⁴ (2001); b) Conferencia Internacional para Afganistán de Islamabad ³²⁵ (2001); y c) La Conferencia Internacional de Bonn (2001), donde se estableció una autoridad interina afgana, en diciembre de 2001, el mayor reto era transformar los métodos y estrategias utilizados por la comunidad internacional para poder coordinarlos con el Gobierno afgano, ahora internacionalmente reconocido. Tras la aprobación por parte de la Loya Yirga de una nueva Constitución el 4 de enero de 2004 y, tras las primeras elecciones presidenciales libres y democráticas en Afganistán en octubre del mismo año, el Proceso de Bonn para la reconstrucción política de Afganistán se dio por concluido. El Gobierno afgano y la comunidad internacional coinciden en que Afganistán sigue necesitando respaldo, incluso después del establecimiento de un Gobierno elegido democráticamente, para poder culminar el proceso de transformación que se había puesto en marcha.

Tras la finalización de la guerra, se decide, en primer lugar, crear un sistema político democrático liberal. En esta línea, el 27 de noviembre de 2001, comenzó la Conferencia de Bonn, el Proceso de Chipre y la Asamblea Peshawar, donde se congregaron la totalidad de las fuerzas políticas de Afganistán, a excepción de los talibanes: la Alianza del Norte (con el presidente en el exilio RABBANI) y el denominado Grupo de Roma (vinculado al antiguo monarca Zahir SHAH).

³²⁴ Liderada por EE.UU., Japón, Arabia Saudita y la UE, por el Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y PNUD con la intención de evaluar las necesidades y prioridades de la reconstrucción, así como, los recursos necesarios.

³²⁵ Fomentada por el Banco Mundial, participando un gran número de grupos implicados en Afganistán. Una vez que estuvo clara que la asistencia internacional volvería de manera masiva para apoyar la reconstrucción económica y social, más allá de la asistencia humanitaria, se enfatizó en la necesidad de la apropiación del proceso de rehabilitación por parte de los afganos.

Este proceso marca el inicio de una nueva etapa para el país por la cual, se pretendía tranquilizar la situación tras más de treinta años de conflictos. Las Naciones Unidas y los Estados Unidos, procuraba establecer un marco político que concluyera con el subsiguiente proceso de pacificación y democratización, un modelo político nuevo para los afganos. La cumbre de Bonn arrancó con la firme voluntad de todos los grupos étnicos del país de sentar las bases de un nuevo sistema político.

Una vez finalizada las tensiones entre las diferentes facciones, emanó un Gobierno provisional, presidido por el pastún Hamid KARZAI, que ejercería el poder ejecutivo durante un periodo de seis meses, quién declaró que, *“mis principales preocupaciones son la economía, la seguridad y conseguir la unidad nacional”*. Quedaba previsto que, superado este periodo, se convocaría la Loya Jirga para designar un nuevo Gobierno, cuyo mandato, se prolongaría durante dos años, plazo que, una vez transcurrido, tendrían lugar elecciones libres. Asimismo, en Bonn se acordó el despliegue de una Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán (ISAF) vinculado a las Naciones Unidas y que, más tarde, quedó bajo mando de la OTAN.

Aprobada la esperada Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas³²⁶, por la que se autorizaba, durante un periodo de seis meses, el despliegue de una Fuerza Internacional para la pacificación del país, se reunió la Loya Jirga (en junio de 2002) y, en su transcurso, fue elegido para desempeñar la presidencia del país hasta la celebración de elecciones KARZAI. Debido a las disputas internas y a la imposibilidad del acuerdo, se rechazó la elección de RABBANI y del ex monarca ZAHIR.

Durante la II Conferencia de Bonn (diciembre de 2001), el nuevo presidente declaró la intención de formar un ejército nacional y procurar el desarme de los *señores de la guerra*. Ese mismo mes, se celebró en Kabul, una reunión con los Gobiernos vecinos de China, Irán, Pakistán, Tayikistán,

³²⁶ Véase Resolución 1386 de 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Turkmenistán y Uzbekistán, de la que surgió una declaración de los Estados asistentes por la que aceptaban el compromiso común de respetar la integridad y soberanía de los otros, en clara referencia a Afganistán³²⁷.

En definitiva, del acuerdo emanado de Bonn, emergió un Gobierno de transición que representó a todos los colectivos políticos de Afganistán, con la necesidad de construir un nuevo Estado que emprendiera las reformas necesarias para la reconstrucción, no solo de las infraestructuras, sino también del sistema económico y político.

Las bases para la creación de un nuevo Estado afgano estaban cimentadas, quedando pendiente el comienzo del proceso de reconstrucción. En Bonn, se estimaron que las ayudas a la reconstrucción del país rondarían entre los 22.000 y 45.000 millones de dólares. Las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo prepararon conjuntamente un proyecto para identificar las necesidades, lo cual desencadenó la primera conferencia de donantes para Afganistán celebrada en la ciudad de Tokio.

La prioridad se marco en la reconstrucción de las estructuras políticas, económicas y físicas del país. De los resultados heredados de Bonn, han de destacarse la celebración de elecciones democráticas libres, la creación de un Parlamento y un Gobierno legítimo, por lo que podemos afirmar que fue un proceso de éxito.

En una etapa posterior, se celebraron más conferencias de donantes con el fin de dar continuidad al proceso iniciado. En esta línea, tuvo lugar la Conferencia Internacional de Tokio (enero de 2002), primera de carácter ministerial, acudiendo 66 países y 22 organizaciones internacionales, con el

³²⁷ RASANAYAGAM, Angelo, *"Afghanistan a Modern History"*, I.B. TAURIS, 2003, New York, p 258. A este respecto, Richard HOLBROOKE, escribió en el *Washington Post*, que *"para conseguir el objetivo de crear un nuevo Estado afgano era necesario derrocar en primer lugar las estructuras terroristas, la creación de unas estructuras políticas viables y un mandato de las Naciones Unidas similar a los de Kosovo y Serbia o Timor Oriental"*.

objetivo de sentar las bases de la reconstrucción después de la guerra de 2001 y, siendo presidida por los Gobiernos de Japón, Estados Unidos, Arabia Saudita y la Unión Europea.

En Tokio se auguró que las ayudas necesarias para la consecución de los objetivos marcados serían, aproximadamente, 15.000 millones de dólares ha desembolsar en un periodo de diez años. Las donaciones de las principales potencias y de las organizaciones no gubernamentales, alcanzaron la cifra de 4.500 millones de dólares para un periodo de cinco años, siendo destinado para el primer de ellos, 1.800 millones de dólares. Las principales actividades en las que se centraron las ayudas fueron la agricultura, construcción de escuelas, hospitales, agua potable y carreteras.

La Unión Europea, coincidiendo con la presidencia española, realizó un gran esfuerzo económico para la reconstrucción de Afganistán, concretamente, los países europeos ofrecieron una contribución de 550 millones de euros para el primer año³²⁸. Los Estados Unidos, encabezados por el Secretario de Estado Collin POWELL, aceptaron el compromiso a largo plazo con *“el pueblo afgano para acabar con el ciclo de guerras que había devastado el país durante 23 años”*³²⁹, mientras que el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi ANNAN, destacó el esfuerzo realizado, destacando no obstante, el no abandonar a otros países receptores de ayuda³³⁰.

Desde la Conferencia de Tokio, España ha estado apoyando el proceso de reconstrucción y estabilidad política de Afganistán. En total, las aportaciones de España hasta Tokio, suman 110 millones de euros, incluyendo la ayuda humanitaria y de emergencia en 2001. La cooperación española mantiene un importante compromiso con Afganistán desde los comienzos de las conferencias internacionales.

³²⁸ Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007.

³²⁹ The New York Time. 22 de enero de 2002.

³³⁰ *Ibidem*.

Como continuidad a la conferencia de Tokio se organizó la Conferencia Internacional de Oslo (2003), donde los donantes se comprometieron a aportar 1.240 millones de dólares, aunque no quedó claro qué porcentaje de este dinero estaba ya incluido en los 5.000 millones de dólares que se comprometieron en Tokio. En el mismo año, se celebró la Conferencia Internacional de Bruselas (2003), donde se recaudaron 1.800 millones de dólares. Los países que más dinero aportaron fueron, EE.UU. con 820 millones, la UE con 400 millones y Japón con 500 millones de dólares.

Seguidamente, tuvo lugar la Conferencia Internacional de Donantes para Afganistán de Berlín (abril de 2004). Esta conferencia agrupó a 65 delegaciones con un total de 19 ministros de relaciones exteriores que representaron a casi un tercio de los miembros de la ONU y prácticamente a todos los actores comprometidos en Afganistán. El mensaje central de la conferencia los podemos resumir en una continuación del marco definido en el proceso de Bonn, donde la comunidad internacional debería seguir implicada en el desarrollo del país, bajo el amparo de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, la configuración de dicho proceso ha pasado a estar, aún más, en manos afganas. Estos quedaron plasmados en cuatro extensos documentos finales.

El comunicado final de la conferencia de Berlín, describe la visión del futuro de Afganistán. El plan de trabajo establecido por el Gobierno afgano demuestra de qué manera el país quiere acercarse a esta visión, mientras que el informe de progreso trasladado por UNAMA recoge el estado actual de aplicación del Acuerdo de Bonn. Con el plan de trabajo detallado, el Gobierno afgano ha hecho una contribución propia que incluye, en parte, objetivos a corto plazo al objeto de dotar las futuras etapas, especialmente las del proceso de desarrollo institucional, de objetivos intermedios que se pueden comprobar de forma concreta. El plan de trabajo muestra la determinación de Afganistán a hacer frente a los problemas acuciantes del país, a saber, la lucha contra la droga y por una mayor seguridad, la seguridad jurídica, los derechos humanos,

la educación y el desarrollo. Por último, es un acuerdo entre Afganistán y sus vecinos para luchar contra el tráfico de drogas, constituyendo, a su vez, otra aportación para que, tras años de aislamiento, Afganistán vuelva a ser un actor de una activa cooperación regional.

La Conferencia de Berlín sobre Afganistán ha puesto de manifiesto dos cuestiones diferentes. Por un lado, los numerosos logros conseguidos y, por otro lado, las carencias existentes, a pesar de los resultados, siendo la estructuración y la nueva articulación política un gran desafío. El compromiso adquirido en esta conferencia de donantes fue de 8.200 millones de euros (**Tabla 2**). La comunidad de donantes en esta conferencia realizó un esfuerzo menor que en la primera de Tokio o en la posterior de Londres, pero, no obstante, supuso una continuación del proceso de Bonn en la que participaron la mayoría de los actores implicados en la reconstrucción. En Berlín, se sentaron las bases de una visión clara de lo que se quería hacer una vez finalizada la transición política. De esta manera, se abrió la puerta a una nueva conferencia donde, esta vez la comunidad internacional, demostró una gran generosidad y un plan ambicioso que pasaremos a analizar a continuación (**Tabla 2**).

Según estos datos, podemos establecer tres clasificaciones de países comprometidos con Afganistán. En primer lugar, un grupo encabezado por los Estados Unidos y donde figuran países como Reino Unido, Alemania, Canadá, Japón, India, Italia o Irán, todos ellos guiados por un serie de intereses de carácter geoestratégico (EE.UU., Reino Unido, India e Irán) o por su situación de potencia económica (Japón, Canadá, Alemania e Italia). En un segundo grupo, se encuentran España, Francia, Suecia, Noruega, Países Bajos y Dinamarca y finalmente, países menos comprometidos en esta fase con Afganistán como Australia, Bélgica, China³³¹, Finlandia, Irlanda y Suiza.

³³¹ Llama la atención que China se haya mantenido al margen del proceso de reconstrucción de Afganistán. Su situación de proximidad, compartiendo incluso una pequeña frontera, no ha

Tabla 2: Compromisos adquiridos por principales Estados donantes en la Conferencia Internacional de Berlín³³²

País	Cantidad millones	Periodo
Alemania	320 €	4 años
Australia	14,9 \$	2004
Bélgica	16 €	3 años
Canadá	195 \$	3 años
China	28 \$	2 años
Dinamarca	73 €	3 años
EE.UU.	2900 \$	3 años
España	60 €	3 años
Finlandia	36 €	3 años
Francia	37 €	2004
India	224 \$	3 años
Irán	154 \$	5 años
Irlanda	10 €	2 años
Italia	168 €	3 años
Japón	400 \$	2 años
Noruega	121 \$	3 años
Países Bajos	120 €	3 años
Reino Unido	569 \$	3 años
Suecia	78 €	3 años
Suiza	29 \$	3 años

Pero sin ningún lugar a duda, la principal conferencia celebrada, tanto por recaudación económica, como por participantes, ha sido la organizada en la ciudad de Londres En la Conferencia Internacional para la Reconstrucción de Afganistán de Londres (febrero de 2006), tanto la comunidad de donantes, como el Gobierno afgano, se percataron de que se tenía que ir más allá y no centrarse, solamente, en las reformas institucionales y políticas de Afganistán.

provocado que China se implique al nivel de países con mismos intereses. Esta situación de pasividad está cambiando, como veremos en las próximas conferencias de donantes celebradas para la reconstrucción de Afganistán.

³³² Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania. Tabla de elaboración propia.

Por ello, llegaron a la conclusión de que esta línea de actuación había quedado definida en las anteriores conferencias y de que había que plantear la consolidación y las reformas necesarias para el crecimiento económico y la estabilidad del país.

En este sentido, el 14 de octubre de 2005, tuvo lugar una reunión preparatoria para abordar estas cuestiones y perfilar la siguiente conferencia de donantes celebrada en la ciudad de Londres a finales del mes de enero de 2006. Esta reunión estuvo presidida por el Director de Política Exterior británico para asuntos de Afganistán, el G-8 más los Países Bajos y España, representantes de las Naciones Unidas, la OTAN y el Representante Especial de la UE y, participando, por parte afgana, el Viceministro de Asuntos Exteriores³³³.

Finalmente, el 31 de enero y el 1 de febrero, se reunieron en Londres los actores implicados con el propósito de lanzar una nueva etapa en el compromiso entre el Gobierno afgano y la comunidad internacional, llegando al acuerdo conocido como *Afghanistan Compact* donde se vislumbran las principales actuaciones en desarrollo hasta 2010. Las cantidades acordadas alcanzaron los **10.500 millones de dólares** para activar la reconstrucción del país, principalmente en infraestructuras de agua y saneamiento, carreteras, educación y salud. España, a través del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, asumió el compromiso de contribuir con

³³³ Véase BYRD, William, *Prospect for Regional Development and Economic Cooperation in the Wider Central Asia Region*, preparación de la Conferencia de Londres para la Reconstrucción de Afganistán financiado por el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, Diciembre 2005, Londres. Los temas tratados en la reunión fueron principalmente los siguientes: Perfilear el “Pacto por Afganistán” con el Gobierno de Kabul; preparación de otra reunión previa a la conferencia con los países vecinos de Afganistán; La discusión de la Estrategia Nacional de Desarrollo para Afganistán (ANDS) y la segunda para acordar el “Pacto por Afganistán” (Afghanistan Compact); mejorar la coordinación sobre el terreno, proponiendo la creación de un grupo de trabajo e intentar, no incrementar la burocracia; y, a propuesta de Italia, crear un documento para abordar la reforma judicial como pacto paralelo a la Conferencia de Londres.

150 millones de euros para el periodo 2006-2010, de los cuales, la AECID gestionaría 50 millones de euros, a razón de 10 millones de euros por año, el Ministerio de Economía otros 50 millones de euros y los 50 millones de euros restantes a través de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional (SECI)³³⁴.

Esta conferencia sobre Afganistán ha permitido calibrar los progresos de este país, cuya economía crece a tasas por encima del 10%³³⁵ de media, disponiendo, por fin, de un parlamento elegido democráticamente, en el que las mujeres ocupan una cuarta parte de los escaños y donde la mayoría de las etnias del país se sienten representadas. No obstante, al mismo tiempo, se han podido constatar las carencias vigentes como la pobreza, analfabetismo, infraestructuras deficientes, terrorismo y, sobre todo, una economía basada en la producción del opio.

El objetivo era empezar a construir una nación desde los cimientos, haciendo que funcionaran las nuevas instituciones de manera efectiva. El documento emanado de esta conferencia (*Afghanistan Compact*) establece objetivos específicos para reforzar la seguridad, mejorar el Gobierno, impulsar el desarrollo económico y social, reforzar el Estado de Derecho, así como, mejorar en materia de derechos humanos. Concretamente, establece calendarios y plazos límite para crear un nuevo ejército de 70.000 efectivos, comunicar el 40% de las poblaciones mediante carreteras, mejorar la educación y proporcionar cultivos alternativos a la adormidera³³⁶. Sin embargo, los objetivos propuestos eran demasiados ambiciosos dada la situación en la que se encontraba el país. Sin embargo, el compromiso internacional en la reconstrucción del país no tiene precedentes, consiguiéndose aglutinar a una

³³⁴ Fuente: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

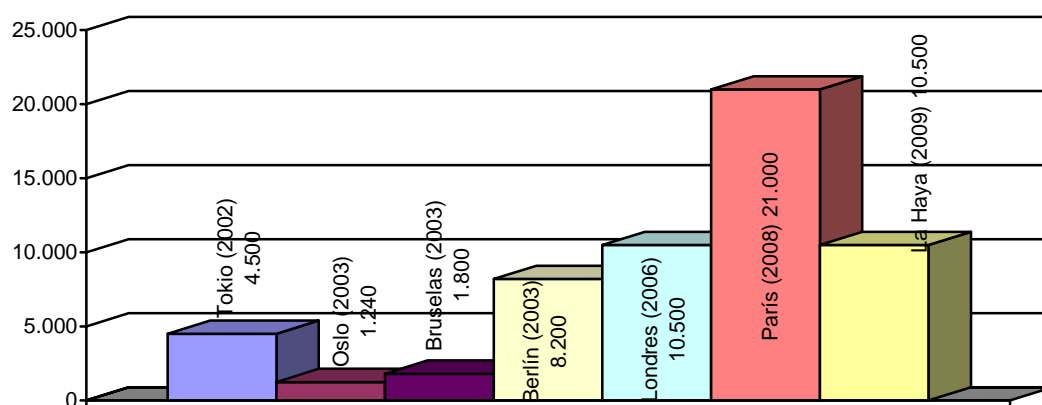
³³⁵ GRAFE, Clemens, MARTÍN, Raiser y SAKATSUME, Toshinaki, *"Beyond the Border: Reconsidering Regional Trade in Central Asian"*, EBRD Working Papers Nº. 95, European Bank for Reconstruction and Development, Frankfurt, diciembre de 2005, p. 35.

³³⁶ KERN, Soren, *"¿Puede Reconstruirse Afganistán?"*, Real Instituto Elcano, Área de Seguridad y Defensa, ARI Nº 30/2006, 29 de marzo de 2006, pp. 1-9.

representación internacional que demostraba el compromiso con el país asiático³³⁷.

Las contribuciones de la comunidad de donantes en las diversas conferencias celebradas para la recaudación de fondos han funcionado como inyección financiera en la reconstrucción de Afganistán pero, a pesar de ello, las aportaciones económicas y técnicas no han sido útiles para empezar a ver resultados tangibles (**Figura 1**). La creciente inseguridad, el aumento de la producción de narcóticos y la corrupción institucional continúan siendo un lastre para la consecución de los objetivos marcados. A pesar de las cantidades aportadas por los actores implicados en el proceso de reconstrucción de Afganistán, las cantidades están todavía lejos de las comprometidas en otros escenarios de análogas características como Balcanes, Kosovo, Timor, y/o Ruanda.

Figura 1: Donaciones en las diversas conferencias internacionales para Afganistán en millones de dólares



³³⁷ Así fue definida la Conferencia de Londres por los representantes de las Naciones Unidas celebrada en 2006. Este hecho, constata la implicación de la comunidad internacional por estabilizar, no solamente Afganistán, sino también, fomentar una zona de seguridad importante para el comercio internacional, especialmente, por la importancia estratégica de la región por ser paso obligado de los gaseoductos de las ex repúblicas soviéticas.

En otro orden de cosas, y sin restar importancia, la conferencia de Londres marca un cambio en la concepción de la intervención en Afganistán, pasando de la prioridad de reconstruir las estructuras físicas y políticas, a otra donde la seguridad y la lucha contra los narcóticos marcan las líneas centrales de la actuación. Sin duda, el aumento de la inestabilidad y de los ataques de los grupos talibanes, ha marcado este giro en la estrategia de la comunidad internacional.

Sin embargo, con indicadores de desarrollo débiles no se alcanzaron los niveles de seguridad deseados y, de la misma manera, sin condiciones óptimas de seguridad no se establecerán las bases para conseguir los niveles de desarrollo. En esta línea argumental, cabe decir que, el inicio del conflicto en Irak, ha tenido consecuencias negativas en el compromiso de los donantes en Afganistán, marcando un giro en la percepción de las necesidades e intereses de los actores implicados.

Asimismo, si comparando las aportaciones destinadas al desarrollo con los gastos en defensa, vislumbramos una importante inclinación de la balanza. España, hasta la Conferencia de Berlín asignó 135.228.347 dólares, mientras que el gasto de defensa ascendió, en el mismo periodo a 618 millones de dólares³³⁸. Esta diferencia, denota una influencia del componente de seguridad, que actúa como paraguas de los proyectos de reconstrucción. Aun así, para conseguir objetivos positivos, sería interesante plantear una equiparación de gastos, de manera que incidieran en un mayor nivel de satisfacción en cuanto a los proyectos de infraestructuras y progreso social se refiere.

³³⁸ Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.

4.3 Otros mecanismos de financiación para Afganistán

Además de las conferencias de donantes para Afganistán, a través de los, se han creado diversos fondos fiduciarios gestionados por organismos multilaterales administrados por las Naciones Unidas y Bancos de Desarrollo (Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo fundamentalmente) con el fin de apoyar el proceso de reconstrucción del país e incidir en el proceso de fortalecimiento de las instituciones afganas. A continuación, describiremos dichos fondos, así como, profundizaremos en aquellas materias a las que se enfoca cada uno:

- Fondo Fiduciario de Emergencia para Afganistán³³⁹ administrado por la Oficina de Ayuda de Emergencia de las Naciones Unidas (OCHA), facilitó el apoyo de los donantes a actividades de desminado y con la intención de prevenir desastre. A cargo del Ministerio del Interior, el fondo se complementó con las tareas del *Disaster Management Information System* (DMIS).
- Afghanistan Interim Authority Fund (AIAF). Dentro del marco de trabajo de las misiones de asistencia integradas de NN.UU. el PNUD estableció este mecanismo de financiación, diseñado para ser lo bastante flexible como para poder cubrir todos los costes asociados con la puesta en marcha y los costes operacionales de la autoridad interina. Los donantes contribuyeron con casi 74 millones de dólares necesarios para pagar las necesidades más acuciantes y reestablecer el sistema de funcionarizado, reclutamiento, pago de salarios, acondicionamiento de los edificios de Gobierno, compra de equipos de oficina y otros costes necesarios para apoyar el trabajo de la nueva autoridad.
- Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF). Creado y gestionado conjuntamente por el BM, el ADB, el Banco Islámico de Desarrollo y el PNUD y, administrado por el BM, el ARTF es el principal instrumento de

³³⁹ Véase, *Afghanistan Emergency Trust Fund Narrative Report*, Project Code: 4013, Implementing Partner: AIMS-UNDP, Reporting Period: Mid Term Report, From March 1, 2005.

financiación de la administración afgana, ayudando a la reconstrucción del país y también a la vuelta de los refugiados afganos, proporcionando, también, la financiación de los salarios de los funcionarios. Los Gobiernos donantes realizan sus aportaciones al ARTF y el Banco Mundial se encarga de realizar las inyecciones económicas en los presupuestos nacionales afganos. Los donantes pueden “marcar” hasta un 50% de sus aportaciones allí donde lo crean oportuno, mientras que el 50% restante se canaliza a través del Gobierno central y sus ministerios. El ARTF es un mecanismo valioso que debe ser el pilar fundamental de la reconstrucción, pero, sin embargo, es necesario hacerlo más afín a los intereses de los afganos, responder a las necesidades de la población en el día a día.

El modelo de asociación entre la comunidad internacional, el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales, sobre la base de canalizar la financiación al ARTF, se realiza a través de los Programas Nacionales que fomentan modelos alternativos a los PRT aunque, parte de estos fondos, se encauzan por medio de los propios PRT. El apoyo internacional a estos programas debe aumentarse ya que fortalece a las provincias, refuerza los lazos y la legitimidad pública, así como la rendición de cuentas mutua³⁴⁰.

La publicación del *Annual Report to Donors* del Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán (ARTF-1386 [marzo de 2008]), refleja una serie de cuestiones importantes a destacar con el fin de realizar un seguimiento exhaustivo sobre las actividades del ARTF.

- Durante el año solar afgano 1386 (marzo de 2008) se ha realizado un desembolso total de **634 millones de dólares**, significando un incremento del 40% con respecto al año anterior. Esto supone que,

³⁴⁰ A modo de ejemplo, el Programa Nacional de Solidaridad (NSP) tiene la capacidad de absorber una financiación adicional significativa a cargo de los ministerios y de los Gobiernos provinciales. Mientras que el Gobierno de Afganistán ha llegado a rincones del país a través de la financiación a estos programas (principalmente a través de la NSP), aún queda mucho por hacer, a fin de llegar en igualdad a los niveles restantes del Gobierno, a saber, provincias, distritos y municipios.

hasta la fecha, las contribuciones totales al ARTF **2002-2007 ascienda a 2.300 millones de dólares.**

- De esta cantidad, **311 millones de dólares** han sido destinados a los programas considerados prioritarios para el Gobierno afgano, a través de los Programas Nacionales, especialmente el Programa Nacional para la Solidaridad (NSP) y el Programa Nacional de Microcréditos destinado a las comunidades locales más desfavorecidas. Esta cantidad suponen un incremento del triple con respecto al año anterior.
- La prioridad del fondo ha sido el desarrollo del sector rural, absorbiendo la mayor parte del presupuesto, siendo los dos programas nacionales mencionados los que han recibido la mayor parte de las contribuciones.
- Hasta marzo de 2008, había 11 proyectos en estado de ejecución ascendiendo el coste total a **491 millones de dólares** (parte de esta cantidad será aplicable al año siguiente), de los cuales 2/3 partes tenían como destino el sector rural.
- Sin embargo, otros sectores como el de la justicia se han visto afectados por esta inclinación. A modo de ejemplo, cabe citar que el Programa para la Reforma de la Justicia ha recibido, a través del ARTF, solamente **27 millones de dólares** durante este año. Asimismo, los proyectos de desarrollo de las capacidades humanas y de infraestructuras económicas no han alcanzado el grado de ejecución deseado.
- Las causas de esta concentración y el consiguiente alejamiento de otras actividades son, fundamentalmente, el grado de corrupción institucional y el aumento de la inseguridad.

Asimismo, el informe anual del ARTF ofrece una serie de recomendaciones basadas, fundamentalmente en: a) **reorientación de las prioridades**; y b)

destinar las **ayudas a los distritos** donde la ejecución de los proyectos sea más eficaz y más cómoda.

- Law and Order Trust Fund for Afghanistan Creado en mayo 2002, administrado por PNUD, para reformar la policía, el Ministro del Interior, es el encargado de ejecutar los trabajos. Los objetivos son pagar salarios, comprar equipos, rehabilitar instalaciones, formación y desarrollo institucional (incluyendo enfoque de género: mujeres policías y mismas oportunidades y trato). El comité rector está formado por el Ministro de Interior, Ministro de Finanzas, donantes, Embajada alemana como líder del proceso, y PNUD. La reunión del 31 de marzo de 2005 pasó revista a principales éxitos de la Fase II y amplió actividades a la Fase III con las mismas prioridades (entre ellas la primera es pagar los salarios de la policía).
- Counter Narcotics Trust Fund (CNTF) Creado en mayo 2005 por el Gobierno afgano (GOA) y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP) y gestionado por PNUD, recibió, en 2006, 121 propuestas para proyectos planteados por 12 ministerios y para ejecutarlos en 29 de las 34 provincias³⁴¹. Los temas tratados por el CNTF son, fundamentalmente, medios de vida alternativos al opio, desarrollo institucional, campañas de información, aplicación de la ley, justicia, erradicación, reducción de la demanda de drogas y tratamiento de drogadictos y cooperación regional. El objetivo es movilizar los medios disponibles y necesarios para realizar los esfuerzos con la única intención de conseguir cumplir con los objetivos del *Nacional Drug Control Strategy Objectives*. La Unión Europea, junto con Australia y Nueva Zelanda, contribuyeron con 15 millones de euros³⁴². El gasto total para el año 2006 fue de 36.933.860 dólares, invertidos

³⁴¹ Annual Project Report 2006, *United Nations Development Programme: Afghanistan. Support to the Counter Narcotics Trust Fund (CNTF)*, 01-01-2006 / 31-12-2007, p. 5.

³⁴² Véase: http://www.undp.org.af/media_room/archives/press_rel/2005/2005_12_12_CNTF.htm. [Consulta: 3/2009]

principalmente en reconstrucción de instituciones, medios alternativos de vida, justicia y crimen y reducción de la demanda³⁴³.

- El Programa Nacional de Solidaridad (NSP)³⁴⁴. Éste es el Programa más complicado en su funcionamiento e importante, gestionado por las instituciones financieras internacionales en Afganistán. Con fondos del BM, fue creado en 2003 por el Ministerio para la Rehabilitación y el Desarrollo Rural (MRRD) con un presupuesto de 800 millones de dólares³⁴⁵. A finales de agosto de 2005, el NSP había recibido alrededor de 376 millones de dólares del BM y de países donantes como Dinamarca, Japón, Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea³⁴⁶, como parte de las aportaciones administradas por el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán (ARTF)³⁴⁷. Esta cantidad está destinada a abarcar los 15.000 pueblos del país con derecho a beneficiarse de este programa en tres años³⁴⁸. El principal objetivo de este programa es la introducción, por parte del Gobierno central, de una gobernabilidad y un desarrollo local basados en la comunidad, paso crucial para la estabilidad del país³⁴⁹.

Las asignaciones en bloque se destinan a pueblos compuestos por más de 50 familias a razón de 200 millones de dólares por familia hasta un máximo de 60.000 dólares por pueblo. Estas subvenciones están destinadas a

³⁴³ *Op. cit.*, *Annual Project Report 2006*, United Nations Development Programme, p. 21.

³⁴⁴ *Manual de operaciones del Plan Nacional de Solidaridad*, 1 de marzo de 2005; *What Kind of Peace is Possible?* WKOP, borrador de trabajo, Mayo de 2005.

³⁴⁵ Documento de Proyecto para el Programa Nacional de Solidaridad, *Programa de Medios de Subsistencia y Protección Social (ANP)*, Ministerio de Desarrollo Rural de la República Islámica de Afganistán, Doc. 1383, Kabul, 2003.

³⁴⁶ www.nspafghanistan.com [Consulta: 10/2009]

³⁴⁷ CARLIN, Anne, *Rush to Reengagement in Afghanistan, the IFI's Post-Conflict Agenda with Special Emphasis on the Nacional Solidarity Program*, Bank Information Center, Washington, 2003, p. 25.

³⁴⁸ *Op. cit.*, Ministerio de Desarrollo Rural de la República Islámica de Afganistán, Doc. 1383.

³⁴⁹ ZAKHILWAL, Omar y MURPHY THOMAS, Jane, *El papel del desarrollo rural en la consolidación de la paz. El caso de Afganistán*, The North-South Institute L'Institut Nord-Sud, Centro Internacional para la Paz CIP-fuhem, Madrid, 2006, p. 15.

proporcionar recursos para infraestructura, bienes comunitarios, fondos de rotación, servicios sociales y formación identificados como necesidades prioritarias por medio de un proceso de planificación del pueblo inclusivo y participativo³⁵⁰. El Gobierno central se refiere al NSP como un “*programa bandera*” siendo, con diferencia el mayor programa del Gobierno en el país en cuanto a fondos, escala y ámbito geográfico. La canalización de la ayuda internacional a través del presupuesto y de los diversos fondos fiduciarios existentes, tales como el ARTF y el Fondo Fiduciario de la Ley y el Orden para el Afganistán (LOTFA), deben seguir siendo una prioridad tanto para el Gobierno, como para la comunidad internacional, que ha permitido hasta ahora mantener el buque a flote.

Sin embargo, existe una necesidad urgente de reevaluar el medio y largo plazo de la eficacia y la sostenibilidad del sistema de apoyo presupuestario, ya que los donantes no serán capaces de soportar indefinidamente las aportaciones económicas (*fatiga del donante*). El Gobierno de Afganistán estudia la mejora de su gestión interna y de la administración de los programas, aunque, si bien algo se ha avanzado, en la actualidad hay un retraso en la aplicación de la capacidad del Gobierno para gestionar y ejecutar programas en muchos sectores. La comunidad internacional continúa trabajando en favor de la conexión de sus propios éxitos con el Gobierno de Afganistán y hacerles partícipes de los mismos. En este sentido, poner “cara afgana” a los proyectos a nivel provincial y de distrito es fundamental.

³⁵⁰ *Op. cit.*, p. 16.

4.4 La Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán (ANDS)

La Estrategia Nacional Afgana de Desarrollo (ANDS en sus siglas en inglés), elaborada por el Gobierno de Afganistán, es el documento base en el que deben encuadrarse los planes de reconstrucción y desarrollo de la comunidad internacional en este país. La ANDS, presentada a la comunidad donante por Hamid KARZAI en diciembre de 2005, establece tres pilares fundamentales en consonancia con el Afghanistan Compact: Pilar 1 Seguridad; Pilar 2 Buen Gobierno; y Pilar 3 Desarrollo Económico.

Conforme a la ANDS (**Tabla 3**), la misión recae en los tres pilares fundamentales mencionados: seguridad, gobernabilidad, y desarrollo, de los cuales a las agencia de cooperación y ONG les compete los dos últimos, siendo la seguridad un compromiso de las Fuerzas de Seguridad. Asimismo, se marcan dentro de estos tres pilares, ocho sectores prioritarios de actuación: seguridad; gobernabilidad, Estado de Derecho y Derechos Humanos; infraestructuras y recursos naturales; educación; salud; agricultura y desarrollo rural; protección de los servicios sociales; desarrollo del sector privado y del sistema económico.

Tabla 3: Marco operativo de la ANDS 2006-2010

PILARES Y SECTORES DE LA ANDS							
PILAR 1	PILAR 2	PILAR 3					
Seguridad	Gobernabilidad, Estado de Derecho y DD.HH.	Infraestructuras	Educación	Salud	Agricultura y desarrollo rural	Protección de los servicios sociales	Sector privado y sistema económico
PRIORIDADES HORIZONTALES O TRANSVERSALES							
Igualdad de género							
Lucha contra los narcóticos							
Cooperación regional							
Lucha contra la corrupción institucional							
Medio ambiente							

La ANDS, nacida en la Conferencia Internacional de Londres de 2006, es la estrategia más ambiciosa de todas las realizadas hasta el momento³⁵¹. Representa el marco general del Gobierno de Afganistán para promover el crecimiento, la riqueza, la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad³⁵², proporcionando las directrices de las políticas de desarrollo del gobierno, así como orientando la asignación de recursos y programas para alcanzar las metas citadas. La ANDS, se crea a raíz de las negociaciones efectuadas entre los actores implicados y, teniendo como base, la centralización de todos los trabajos enfocados a la reconstrucción del país, contando con unas directrices que abordan tres pilares, además de asuntos transversales³⁵³. De esta forma, se dividen los tres pilares expuestos, además de focalizar cada actuación de forma horizontal. El objetivo general de este plan es reducir los niveles de pobreza a través de la mejora de los indicadores.

Con el fin de aportar una amplia sección transversal, se crearon cuatro foros para contribuir activamente a la preparación de la ANDS. Estos foros fueron: a) El Gobierno y los ministerios que designaron a los participantes; b) las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil; c) el sector privado; y d) las Naciones Unidas y la comunidad donante. La ANDS implica una cuidadosa consulta entre todos los actores comprometidos en la reconstrucción: Ministerios, sector privado, sociedad civil y representantes de las organizaciones no gubernamentales, así como la comunidad internacional. La estrategia afgana (ANDS) goza de una mayor propiedad que el resto de iniciativas, debido al fuerte compromiso, influyendo en el comportamiento, la asignación de recursos, las líneas políticas y la aplicación de programas y proyectos. Además, cuenta con el visto bueno del BM y el FMI. Las funciones

³⁵¹ Véase SAURABH NAITANI, *ANDS Economic Signes and Terminology. A CSANDS Basic Guide to the Afghanistan Nacional Development Strategy Initiative*, July 2006.

³⁵² ANDS WORKING GROUP, *Afghanistan Community Development Councils: Needs Assesment Handbook*, Power Point Presentation, 5 October 2005; También véase: http://www.acbar.org/display.php?page_id=13 [Consulta: 10/2009]

³⁵³ *Op. cit.*

de este plan las podemos dividir en dos: a) A través de la presencia internacional y con un estudio de prioridades focalizar todos los esfuerzos en el aumento de la seguridad, el desarrollo económico y social, cobertura de las necesidades básicas y el resurgimiento de la nación después de los casi 30 años de conflicto; y b) Dependiente del Gobierno central de Kabul y, a través de los diferentes ministerios y agencias, integrar los actores necesarios para el fortalecimiento de la sociedad civil e identificar las áreas para centrar los esfuerzos de la cooperación al desarrollo.

Utilizando los datos de distribución de la pobreza por comunidades y por poblaciones vulnerables, la ANDS realiza los programas de desarrollo y reconstrucción, sentando las bases de la actuación y destacando la prioridad sectorial en: agua y saneamiento, infraestructuras, salud, educación y riego³⁵⁴ (**Tabla 4**). Estas estrategias son el elemento base para el seguimiento de la ANDS y, también, para la comunidad internacional y sus planes de reconstrucción, seguridad y aorganización del proceso.

Tabla 4: Pilares de la ANDS (2006-2010)

Pilar 1 Seguridad		Pilar 2 Estado de Derechos y derechos humanos		Pilar 3 Desarrollo económico
<ul style="list-style-type: none">• Seguridad y estabilidad• Formación de los cuerpos de seguridad del Estado• Programa de desminado		<ul style="list-style-type: none">• Administración pública• Estado de Derecho y seguridad• Control de narcóticos y cultivo de drogas• Reforma del sector judicial		<ul style="list-style-type: none">• Gestión de recursos naturales• Programa de gestión urbanística• Retornos de los refugiados.• Educación y formación• Salud y nutrición• Protección social y medios para el sustento• Cultura y medios de comunicación
Temas Transversales / Horizontales				
Género	Lucha contra los narcóticos	Acción Humanitaria	Medio ambiente	Monitoreo y evaluación

³⁵⁴ www.mrrd.gov.af [Consulta: 10/2009]

4.5 El Afghanistan Compact

El Pacto por Afganistán es el resultado de los contactos mantenidos, previo a la Conferencia de Londres de 2006, entre la comunidad internacional, el Gobierno de Kabul y las Naciones Unidas. Fue en esta ciudad, donde se presentó este ambicioso plan que pone fin al periodo de transición surgido en Bonn y que apuesta por las líneas principales de actuación para conseguir de Afganistán un Estado democrático. Distinguimos tres pilares fundamentales dentro del pacto y complementarios con la ANDS: seguridad; sistema de gobierno, Estado de Derecho y derechos humanos; y desarrollo económico y social (**Tabla 5**). Tanto la comunidad internacional, como el Gobierno afgano, se comprometieron a hacer realidad *“una visión de futuro compartida para un Afganistán próspero y estable”*. Además, existe una cuarta línea transversal, común a los tres pilares, que es la lucha contra los narcóticos.

Tabla 5: Pilares del Pacto por Afganistán

PILAR 1	PILAR 2	PILAR 3
Sistema de gobierno, Estado de Derecho y derechos humanos	Desarrollo económico y social	Seguridad
LUCHA CONTRA LOS NARCÓTICOS Y EQUIDAD DE GÉNERO		

4.5.1 Pilar 1: sistema de gobierno, Estado de Derecho y derechos humanos

La lucha contra la corrupción, el reforzamiento de las estructuras democráticas y judiciales, la creación de un censo y estadísticas fiables, ayuda técnica al Parlamento, la consolidación de la comisión electoral, la igualdad hombre-mujer, el imperio de la ley, la reforma agraria, la lucha contra los narcóticos y la protección de los derechos humanos, conforman el capítulo

sobre el buen gobierno. La situación política de Afganistán está directamente relacionada por la inseguridad, siendo el aumento de la violencia está sirviendo de lastre al Gobierno de Afganistán.

Siguiendo el argumento de Soeren KERN, *“los insurgentes representan en la actualidad una amenaza mayor para la expansión de la autoridad del Gobierno afgano que en ningún otro momento desde 2001”*³⁵⁵. Asimismo, el aumento de la producción de opiáceos también está haciendo mella en la estabilidad política. La creciente corrupción de los miembros del Parlamento afgano, dueños en la mayoría del mercado del opio en su país, es uno de los detonantes del sistema político. Las decisiones del Gobierno solamente están afectando a la ciudad de Kabul por lo que se está incumpliendo uno de los puntos principales del Pacto.

Las elecciones a los ayuntamientos aún no se han celebrado y las próximas, donde se están creando ya planes de actuación, son para la elección del Presidente de la República, que deberán acometerse en 2009. Tampoco se ha cumplido la promesa de realizar un censo estable y fiable³⁵⁶. Todos estos puntos estaban expuestos en los acuerdos de Bonn, pero, sin embargo, no se han puesto en marcha a día de hoy. En la mayoría de las provincias de Afganistán, no llegan las normas emanadas de Kabul, impidiendo la creación de un Estado sólido y descentralizado. El Estado no ejerce sus funciones en todo el territorio y sigue habiendo un protagonismo de los señores de la guerra que toman las decisiones mientras están ocupando un puesto de decisión en sus territorios.

La construcción de una sociedad civil es uno de los principales puntos en este pilar. Las ONG han visto como han pasado de ser un actor principal con la caída del régimen talibán, a estar en un segundo plano. Mucho de los

³⁵⁵ KERN, Soeren, *¿Puede reconstruirse Afganistán?*, Real Instituto Elcano, Área Seguridad y Defensa, Madrid, 29 de marzo de 2006, p. 8.

³⁵⁶ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *“El Pacto por Afganistán en Peligro”*, *Política Exterior*, Vol. XXI, Marzo-Abril 2007, Nº 116, 63-81, p. 65.

países con PRT, como es el caso de España, no permite la entrada de organizaciones no gubernamentales por no poder hacerse cargo de su seguridad, pero, al mismo tiempo, las ONG afganas no están desarrollando labores imprescindibles en la creación de un Estado democrático.

Actualmente y, como consecuencia de un informe de Human Rights Watch (HRW), se pidió que el Gobierno se hiciera responsable de las acciones de muchos parlamentarios durante la guerra civil. El Gobierno respondió con un comunicado en el que cerraba las puertas a lo prometido en el Pacto: *“La República Islámica de Afganistán establece que una serie de líderes yihadistas han desempeñado un papel positivo a la hora de garantizar la paz, de construir sistemas y de consolidar nuestras instituciones nacionales en los últimos cinco años”*³⁵⁷.

La creciente inseguridad condiciona las labores de desarrollo y la creación de una sociedad civil fuerte y estable. Los asesinatos de principales líderes sociales y políticos como los del gobernador de Paktia, Hakim TANIWAL o la directora de asuntos de la mujer en la provincia de Kandahar, Safia AMAJAN, limitan las capacidades de gobernar con eficacia y de crear movimientos de reivindicación social. También, es complejo crear una sociedad civil sin contemplar la situación de las mujeres en el sistema económico y político. Las Naciones Unidas, a través de un comunicado de prensa afirmaban que desde el año 2001, la Sra. AMAJAN se ocupó, en el Gobierno provincial de Kandahar, de los asuntos relativos a las mujeres, donde contribuyó de manera activa a la promoción de la participación de las mismas en los procesos electorales de 2004 y 2005³⁵⁸.

³⁵⁷ *Ibidem*, p. 76.

³⁵⁸ <http://www.un-instraw.org/revista/hypermail/alltickers/fr/1270.html> [Consulta: 2/2009]

Las mujeres de Afganistán, sujetas durante años a la represión del régimen talibán, se les debe asegurar un papel central en la determinación del futuro de su país. La comunidad internacional debe proveer el apoyo político y económico necesario para asegurar un futuro en el cual las

4.5.1.1 La reforma de la gestión pública como pilar fundamental de la ANDS y el Afghanistan Compact

La ANDS resalta entre sus prioridades, la reforma de la gestión pública como medio fundamental para conseguir los objetivos marcados en el pilar 1. Según estos documentos, la reforma de las instituciones, incluidas las provinciales, es un asunto de vital importancia para la construcción, de lo que se ha denominado, el buen gobierno³⁵⁹. Asimismo, el Pacto por Afganistán engloba los compromisos de la comunidad internacional y del Gobierno afgano de conseguir una buena gestión, incluyendo el afianzamiento de un sistema representativo, transparencia en política económica y buena gestión del gasto, así como la eficacia en todos los niveles de la administración.

Sin embargo, ambos planes, ANDS y Afghanistan Compact, requieren mayor atención y un fuerte liderazgo por las partes comprometidas. Reducir los altos niveles de corrupción en las instituciones públicas es un objetivo a corto plazo para conseguir allanar el camino hacia la estabilidad del Estado. La importancia de establecer que funciones deben desempeñar las provincias en el nuevo Afganistán es vital para encauzar un camino que lleve al país hacia la descentralización. Esta vía sería un buen mecanismo para que las provincias asumieran competencias que el estado no puede cubrir, como son, entre otras, las necesidades básicas como agua potable, infraestructuras, educación y sanidad.

Hasta la fecha, se han desarrollado diversas propuestas para la reforma de las estructuras administrativas provinciales, incluida la Experimentación de la Reforma y de la Reestructuración (PRR en sus siglas en inglés) e iniciativas para establecer estructuras administrativas, en particular procesos de planificación provinciales. Las oficinas de los gobernadores proponen a los

mujeres y otros sectores de la sociedad afgana puedan ejercer completamente sus derechos humanos.

³⁵⁹ Véase ANDS, *www.ands.gov.afg* [Consulta: 10/2009]

comités de desarrollo (PDC) que se les asigne la tarea de coordinación provincial³⁶⁰. La ambigüedad sobre las responsabilidades relativas a estos aspectos, los recursos y las relaciones de estas nuevas estructuras, potencialmente limita la capacidad de los PDC para desempeñar las funciones mencionadas³⁶¹. Hasta el momento la inexistencia de un marco general provincia impide que estas puedan englobarse en la reforma de la gestión pública, como así establece la ANDS.

A tenor de lo anteriormente expuesto, hay una serie de preguntas decisivas como: ¿cuáles son las funciones, los recursos y las responsabilidades de las diferentes instituciones en relación con los objetivos de mejorar la gestión pública establecida en la ANDS? ¿Cuál es el papel de las provincias en la planificación de los programas de desarrollo? ¿Cuáles son las relaciones entre los diferentes órganos descentralizados su propósito y su relación con los procesos presupuestarios? Estas preguntas suponen un complejo análisis para poder desenmascarar la realidad del papel que juegan las provincias, institucionalmente, en la administración actual de Afganistán. Primeramente, las provincias no tienen asignada, hasta la fecha, ninguna responsabilidad sobre la mejora de la administración pública afgana.

La consecuencia de instaurar un sistema constitucionalmente presidencialista y centralizado, pero que, actué como un régimen descentralización *de facto*, conlleva este tipo de lagunas políticas de compleja solución. Las relaciones entre los diferentes órganos descentralizados se establecen entre los consejos provinciales, las administraciones delegadas del Gobierno central y los PDC. En un segundo lugar, no queda clara las diferentes estructuras provinciales y, si éstas, deben participar en la planificación del desarrollo y la reconstrucción. Los PDC y los consejos provinciales tienen el

³⁶⁰ Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), *Improving Afghan Lives Through Research Strategic Plan 2007-2009*, Kabul, 2006, p. 23., en, www.areu.org.afg [Consulta: 10/2009]

³⁶¹ *Op. cit.*, p. 25.

mandato de contribuir a la planificación, pero no hay una estructura administrativa y fiscal que pueden hacer la "programación" en el sentido de determinar el correcto y correspondiente gasto público³⁶². A las instituciones provinciales les corresponden trabajar conjuntamente con todos los actores implicados en la reconstrucción física y política, especialmente, con los PRT (representantes de la comunidad internacional e instrumentos para que el Gobierno llegue a las provincias de manera temporal)³⁶³.

Por otro lado, la falta de consenso sobre las funciones de los diferentes actores provinciales está afectando a las estructuras para desempeñar los intentos de transformación. Los esfuerzos de reforma administrativa y la creación de los consejos provinciales pretenden mejorar la eficacia y la rendición de cuentas al Gobierno central y, sin embargo, no siempre está claro hacia donde se dirigen las medidas adoptadas. Al Gobierno le corresponde establecer un órgano interministerial de alto nivel para crear un centro de coordinación y de liderazgo en las cuestiones relativas a las relaciones entre el Gobierno central y la administración provincial. Este órgano debe tener la el apoyo político de la comunidad internacional y trabajar conjuntamente sobre la base de la ANDS³⁶⁴.

Al Gobierno le corresponde también, establecer un grupo consultivo sobre la gobernabilidad estableciendo mecanismos con el fin de asesorar sobre la aplicación y el seguimiento de la gestión de los asuntos públicos (pilar I de la ANDS y del Afghanistan Compact). El mandato de estos órganos debe ser claro, y debe hacerse todo lo posible para garantizar, a través de la propuesta de reforma del grupo consultivo, que se trata de un grupo de trabajo y activo³⁶⁵.

³⁶² *Op. cit.*, AREU, *Annual Report 2006*. www.areu.org.afg [Consulta: 10/2009]

³⁶³ Entre las funciones de los PRT se encuentran las de hacer partícipes a las autoridades provinciales del proceso de reconstrucción y afganización. Para mayor información, dedicamos a este aspecto un punto de esta investigación páginas posteriores.

³⁶⁴ *Op. cit.*, www.and.s.gov.afg [Consulta: 10/2009]

³⁶⁵ La ANDS refleja que *"Un Estado en el que las instituciones sean más responsables y sensibles con su población, el fortalecimiento de su participación en el proceso político y en la*

Apoyando esta argumentación, y siguiendo las diferentes estrategias de desarrollo del país, tanto el buen gobierno, como la creación de un Estado de Derecho son objetivos importantes y su consecución se debiera realizar en un corto plazo de tiempo.

Estos planes marcan la estrategia de desarrollo para los próximos cinco años (2006-2010), tratando de buscar medios alternativos de vida, una ayuda de emergencia eficiente y un crecimiento económico basado en un equilibrio de la balanza de pagos. Sin embargo, los esfuerzos para conseguir avances en los campos mencionados, deben ampliarse. Tanto la comunidad internacional, como el propio Gobierno afgano, necesitan de mayor coordinación e implicación. En esta línea, la ANDS y el Afghanistan Compact, tienen que contar con un mayor protagonismo y deben ser la base de todas las medidas a adoptar en la reconstrucción del Estado.

toma de decisiones locales, independientemente del género o la condición social; A fin de crear las instituciones básicas y prácticas de gobernabilidad democrática en los planos nacional, provincial, de distrito y aldea para mejorar los niveles de desarrollo humano, se apoyan en el Afganistán Compact, que compromete al Gobierno afgano y a sus socios internacionales asociados a: dar prioridad a la creación coordinada en cada provincia incluyendo sociedad civil, Administración, policía, cárceles y sistema judicial; Una Asamblea Nacional (...) que garantiza que las necesidades y los intereses de todas las provincias y distritos están representadas en el plano nacional; En consonancia con la Constitución (artículos 138-140), las asambleas elegidas en los planos nacional, provincial, de distrito y los niveles de aldea; Un eficaz, responsable y transparente gestión de la administración en todos los niveles de Gobierno dentro de un sistema unitario; Las provincial y las administraciones de los distritos deben operar con eficacia para optimizar la coordinación de las prioridades de desarrollo; La mujer constituirá una voz cada vez más importante en la sociedad afgana y en la política; Un funcionamiento de la justicia que proteja adecuadamente los derechos de nuestros ciudadanos en todas las provincias y distritos (I - ANDS, Vol. I, 15-16); establecer un sistema fiscal e institucionalmente sostenible de la administración para futuras elecciones".

4.5.2 Pilar 2: desarrollo económico y social

El capítulo económico establece una serie de objetivos en la construcción de carreteras, transporte aéreo, energía, recursos naturales, saneamiento de aguas, desarrollo urbano, medio ambiente, educación, sanidad, lucha contra la pobreza, etcétera. Los indicadores de bienestar social, pobreza, analfabetismo y esperanza de vida, sitúan a los afganos entre los peores del mundo. Actualmente, Afganistán ocupa el puesto 174 de 178 países que componen la lista del Índice de Desarrollo Humano (IDH-2006)³⁶⁶. La situación de las mujeres es también muy preocupante, siendo las que poseen las tasas de analfabetismo más altas del planeta.

El sustento de las familias depende, en mayor medida, de las drogas ilegales. El crecimiento en los últimos años está siendo elevado pero todavía queda mucho por hacer. Las innumerables donaciones para la reconstrucción del país están siendo un pequeño bálsamo para cubrir las necesidades principales, aunque también están teniendo consecuencias negativas debido al paternalismo que las ayudas están provocando.

Se han producido avances significativos, aunque no se están consiguiendo los objetivos marcados en la vida del Pacto. El crecimiento de la economía es significativo, aunque tenemos que tener en cuenta que se partían de unos indicadores muy bajos, lo cual hace que cualquier medida obtenga resultados, aunque sean a corto plazo. En la **Tabla 6** observamos la evolución de la economía afgana en los últimos años³⁶⁷.

³⁶⁶ Los indicadores de desarrollo humano (IDH) no han especificado datos sobre los niveles de desarrollo en Afganistán durante el año 2007 debido a la ausencia de medios para valorar los propios indicadores del PNUD-IDH.

³⁶⁷ Sobre datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España.

Tabla 6: Evolución de la economía de Afganistán (2003-2008)

Indicadores económicos	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB millones \$	4.585	5.971	7.189	7.275	7.439	12.850
PIB% crecimiento	15,7	8	13,8	1'20	5,1	72 ³⁶⁸
Tasa de inflación %	22,2	23,2	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE
Deuda externa % PIB	12,3	11,8	10,7	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE

Los indicadores macroeconómicos son positivos, pero no debemos olvidar que el desarrollo, fundamentalmente tiene que producirse de manera homogénea para alcanzar la sostenibilidad. En Afganistán, los donantes están realizando importantes esfuerzos pero, no obstante, los retrasos en la obtención y el desembolso de los fondos también están impidiendo los retrasos.

Los organismos multilaterales de ayuda, dependientes en la mayoría de las Naciones Unidas, están inmersos en una montaña burocrática que dificulta la rapidez de la entrega de los fondos. Los Estados participantes en la reconstrucción, están desarrollando medidas efectivas, pero, en la mayoría de las ocasiones, se ven condicionados por la situación creciente de inseguridad. Sin embargo, el sistema de desarrollo y reconstrucción se está implantando de arriba hacia abajo. Esto conlleva el abandono de las comunidades locales que están sufriendo las peores consecuencias de la situación de inestabilidad. Como hemos venido anunciando a lo largo de esta investigación, una de las causas más importantes del conflicto en Afganistán se concentra en el nivel

³⁶⁸ El aumento de este porcentaje se debe al ingreso de gran parte de los fondos comprometidos por la comunidad donante.

local, donde las disputas étnicas, por la tierra y el agua³⁶⁹ principalmente, agravan la situación general del país.

La reconstrucción de las infraestructuras básicas, como dictamina el Pacto por Afganistán y la ANDS, son elementos esenciales para el renacer del Estado. Ahora bien, el conjunto de las actividades realizadas en esta línea, debe contar con la participación local de las diversas comunidades³⁷⁰, por tanto, en el proceso de afganización y fortalecimiento institucional. Con la estrategia actual, los Gobiernos comprometidos en la reconstrucción, están realizando profundos esfuerzos en ejecución de macroproyectos de difícil sostenibilidad a corto plazo para las autoridades afganas.

De cara al futuro hay que establecer una combinación de Proyectos de Impacto Rápido (QIP) con los programas de las agencias de desarrollo de carácter estatal, siempre con la implicación de la población local, las autoridades de distrito, provincial y estatales³⁷¹. Sería recomendable plantear la actuación con objetivos a largo plazo porque los cambios rápidos suelen ser interpretados por la población conservadora afgana como una influencia de Occidente y lo perciben como anteislámico y lo rechazan con rapidez³⁷². Además, los cimientos del Estado y de las provincias carecen de la fortaleza y estabilidad necesaria para asumir grandes proyectos en un espacio corto de

³⁶⁹ *Op. cit.*, ZAKHILWAL, Omar, y MURPHY THOMAS, Jane, p. 16.

³⁷⁰ Véase ABIRAFEH, Lina. *Lessons Form Gender-focused International Aid in Post Conflict Afghanistan, Learnd?* Friedrich Ebert Stiftung. Division for International Co-operation Departament for Development Policy. Bonn. 2005; ANHDR. *Afghanistan Nacional Human Development Report (ANHDR), Security with a Human Face*. PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. New York. 2004; ATMAR, Mohammad Haneef, y GOODHAND, Jonathan, "Coherente or Cooption? Politics, Aid and Peacebuilding in Afghanistan", en *Journal of Humanitarian Assistance*, 30 de Julio de 2003, pp. 15-49.

³⁷¹ Véase Programa Nacional de Solidaridad (NSP), *Propuestas para una estrategia de salida para el Consultor de Supervisión*, Borrador de trabajo 2006, Kabul, Mayo de 2005.

³⁷² CARLIN, Anne, *Rush to Reengagement in Afghanistan, the IFI's Post Conflict Agenda with Special Emphasis on the Nacional Solidarity Programe*, Bank Information Center, Washington, 2003, p. 54.

tiempo. Las necesidades de la población afgana (seguridad, desempleo, tráfico de narcóticos, gobernabilidad...) requieren de medidas y proyectos de gran complejidad. Además, para la obtención de resultados positivos las estrategias tienen que implicar un cambio importante en la mentalidad³⁷³ de un país acostumbrado al conflicto como forma de vida.

Es evidente que el conflicto en Afganistán se encuentra en todas las capas de la vida del país. A pesar de ello, la pobreza genera conflicto³⁷⁴, por lo que a mayor nivel de desarrollo se obtendrá estabilidad. En esta línea, la inversión en las comunidades a través de micro proyectos de gran visibilidad e impacto generará estabilidad a nivel local y supondrá una mayor facilidad para la sostenibilidad a corto plazo por parte de las autoridades provinciales. La comunidad representa el nexo de la acción del conflicto. Es en el nivel comunitario donde se desarrollan la mayoría de las contiendas “*corazón y mente*” de la población y donde tiene lugar la mayoría de la violencia física y el sufrimiento³⁷⁵. Las disputas locales derivaban en violencia, y el impacto acumulado tiene como consecuencia un ambiente de inseguridad que es explotado con facilidad por los *señores de la guerra*, los criminales y los militantes de grupos insurgentes³⁷⁶.

Por consiguiente, el Pacto por Afganistán vuelve a pecar de ambicioso teniendo en cuenta la situación creciente de inestabilidad en todas las capas sociales del país. La dificultad de crear una sociedad civil en Afganistán, dada la

³⁷³ CHAMBERS, Robert, *Rural Development: Putting the last first*, Longman, Harlow, Reino Unido, 1983, p. 54.

³⁷⁴ GOODHAND, Jonathan, “*Aiding Violence or Building Peace? The role of International Aid in Afghanistan*”, en *Third World Quarterly*, 2003, pp. 837-859.

³⁷⁵ GOODHAND, J., y HULME, D., “*From wars to complex political emergencies: understanding conflict and peace-building in the new world disorder*”, *Third World Quarterly* 20, 1999, pp. 13-26.

³⁷⁶ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “*Peacebuilding in Afghanistan*”, Asia Report No. 64, Kabul/Brussels, International Crisis Group, 2003, en, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=2293> [Consulta: 10/2009]

compleja situación y las tradiciones implícitas en la vida diaria del pueblo afgano, hace que las prioridades deban orientarse a centrarse en otros aspectos como el desarrollo económico, político y la seguridad.

4.5.3 Pilar 3: sistema de seguridad

Actualmente, y desde el comienzo de la guerra, existen dos mandos militares. El primero de ellos, la coalición liderada por los Estados Unidos, bajo la Operación Libertad Duradera (21.000 soldados), cuyo objetivo es luchar contra la insurgencia y las fuerzas talibanes. El segundo es la Fuerza Internacional de Asistencia y Seguridad para Afganistán (ISAF), bajo mando de la OTAN y el auspicio de las Naciones Unidas, encargada de la seguridad hasta que las fuerzas afganas se puedan hacer cargo del mantenimiento de la paz (45.000 soldados).

Desde que concluyó la guerra, la situación de seguridad se ha recrudecido y la OTAN se está viendo desbordada en el control de las provincias meridionales fronterizas con Pakistán. El aumento de los ataques talibanes y la aparición de los atentados suicidas, novedad en Afganistán, están minando la seguridad del país y, por lo tanto, complicando los trabajos de desarrollo. Los Estados Unidos han asumido una estrategia de presión a sus socios europeos para que aumenten su presencia militar, pero no está siendo bien visto por países como España, Alemania o Italia.

Dentro de las funciones de los dos mandos se establece las Reformas del Sector de Seguridad (SSR), entre las que se incluye la disolución de grupos armados ilegales a través de la desmovilización, desarme y reintegración (DDR), como la creación y transformación de las fuerzas armadas afganas³⁷⁷.

³⁷⁷ Véase BHATIA, Michael, *“Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan”*, Unidad de Investigación y Evaluación de Afganistán, junio de 2004, en, DOBBINS, James, *America's Role in Nation-Building: From Germany to Irak*, Santa Mónica, 2003; Survival, vol. 48. nº 1, primavera de 2006.

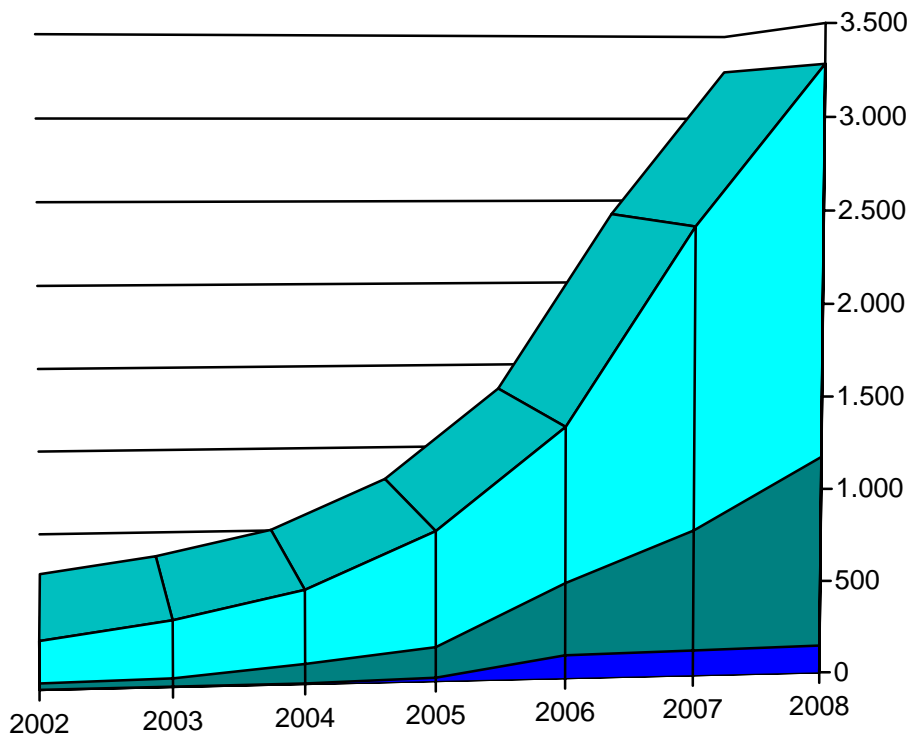
El Pacto por Afganistán establece como una de las prioridades la creación de un ejército afgano de 70.000 efectivos para 2010, aunque el general italiano Mauro DEL VECCIO, comandante de la ISAF, afirma *que “harán falta al menos diez años más para poder contar con un ejército con semejante número de efectivos”*. Nos encontramos ante una situación muy desmejorada. Durante estos años, las fuerzas de seguridad no han podido establecer el orden y, en cambio, la inseguridad ha crecido sustancialmente.

De acuerdo con los cálculos del ejército estadounidense, en el año 2006 se produjeron 139 atentados suicidas, frente a 27 en el 2005. En el mismo periodo, las bombas explotadas en atentados insurgentes pasaron de 738 a 1.677; los ataques directos con armas de pequeño calibre, granadas y armas de otros tipos aumentaron de 1.558 a 4.542³⁷⁸. Además, se produjeron durante el 2006 3.700 muertes debido a la insurgencia en las provincias del sur y del este, fronteras con Pakistán.

Durante el 2007, las víctimas en Afganistán también han ido en aumento y en 2008 el número de muertes ha superado a las de la guerra de Irak (**Figura 4**). Así, mientras en el mes de junio de 2008 han fallecido en Irak 31 soldados, en Afganistán perdieron la vida 46. Y el pasado mayo (2008) murieron en Irak 21 soldados extranjeros frente a los 23 de Afganistán. Los grupos insurgentes están trabajando y rearmándose para intensificar su escalada de violencia. Esto afectará, no solamente a la seguridad, sino que se verán retrasados los proyectos de reconstrucción (carreteras, saneamientos, educación, hospitales principalmente).

³⁷⁸ *Op. cit.*, INTERNATIONAL CRISIS GROUP.

Figura 4: Evolución de los ataques y muertes civiles 2002-2008 en Afganistán³⁷⁹

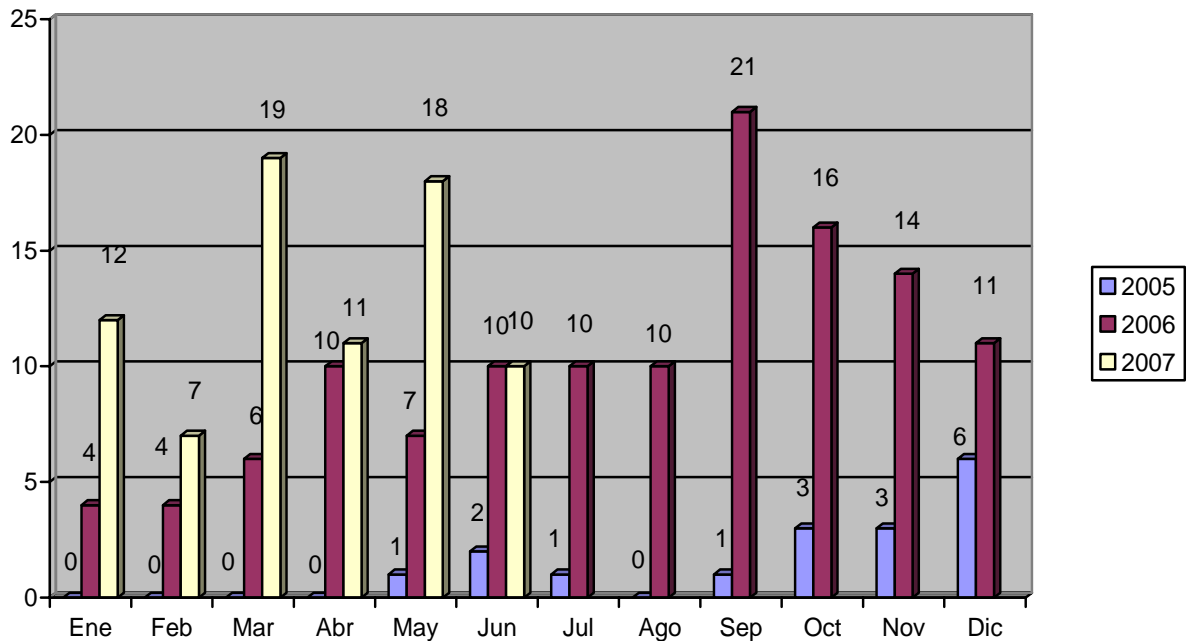


■ ATAQUES SUICIDAS: 426 ■ ATAQUES PEQUEÑO CALIBRE: 2.415 ■ MUERTE DE CIVILES: 6.135

En el marco de estos datos, podemos hablar de un claro aumento de los atentados suicidas en Afganistán (**Figura 5**). Además, se está produciendo un cambio en las tácticas de ataque por parte de los elementos insurgentes pasando de una táctica de guerrilla a una de terrorismo. Así, nos encontramos ante un proceso de “iraquización” de Afganistán que está teniendo graves consecuencias en la seguridad del país. Lo más significativo, es que la mayor parte de los atentados suicidas se están produciendo en las provincias con mayor inversión en reconstrucción y desarrollo.

³⁷⁹ Fuente: UNAMA. Gráficos de elaboración propia.

Figura 5: Ataques suicidas 2005-2007³⁸⁰



Aun así, los responsables de seguridad de Afganistán, el ministro de Defensa Abdul Rahim WARDAK, y el alto comandante estadounidense en Afganistán, el Teniente General Karl EIKENBERRY, confirmaron recientemente el compromiso estadounidense de alcanzar 120.000 soldados para finales de 2009, en lugar de la fecha prevista de 2010. En noviembre de 2006, el Consejo Conjunto de Coordinación y Seguimiento del Pacto por Afganistán (JCMB) solicitó al Gobierno garantizar el aumento de policía afgana hasta un número

³⁸⁰ *Ibidem.* "It demonstrates the continuous rise in suicide events peaking in September 2006 with 21 attacks for the month. March and May of 2007 closely rival September 2006 for the position of the worst month ever, and it is important to note that while only one potential attack was thwarted in September 2006, a total of ten attackers or devices were seized or pre-detonated during March and May 2007. This does not include the preparations interrupted during the preceding months, which may have had an effect on attacks in subsequent months. It is equally important to note that all months in 2007 have seen higher or equal numbers of events than in 2006. While previous years saw lower than average numbers of events over the winter months, this was not always the case in 2007, when the data suggest a sustained attack campaign". Gráfico de elaboración propia.

de 62.000 para el 2010 con el fin de realizar labores de vigilancia fronteriza. En diciembre de 2006, el Ministro del Interior informaba que para el 2010 aumentaría los efectivos policiales hasta 82.000³⁸¹.

El incremento de efectivos policiales y seguridad puede ser necesario pero, se demuestra una falta de complementariedad entre las decisiones de los ministerios afganos y las dos fuerzas de seguridad en el terreno: Libertad Duradera e ISAF. Esta situación se ve agravada con un cambio en las tácticas de ataque de la insurgencia pasando de una organización de guerrilla, a una más enfocada hacia el terrorismo (iraquización).

Según argumenta Pablo YUSTE³⁸², *“la insurgencia a supuesto una amenaza para el desarrollo, y algunos donantes bilaterales se ven comprometidos a una inmensa presión de su electorado, que dicen que nuestras tropas están en las provincias trabajando por una mejora de la situación. Sin embargo, lo que se consideran avances no son más que medidas a corto plazo. Aunque son necesarias medidas urgentes, deberían tomarse dentro del contexto de la planificación estratégica a largo plazo”*³⁸³. Esta es una de las razones por las que se puso en marcha el Pacto por Afganistán.

La propia ISAF ha reconocido en varias ocasiones que se están ganando batallas pero no se logra mantener la seguridad en el territorio conquistado. Fruto de los éxitos de ISAF en los enfrentamientos convencionales, la insurgencia se está “iraquizando”, recurriendo a métodos como atentados suicidas, que no ponen en peligro la situación de ISAF pero impiden dar continuidad al esfuerzo de reconstrucción. A esto se suma el

³⁸¹ *Op. cit.*, INTERNATIONAL CRISIS GROUP, p. 74

³⁸² Pablo YUSTE ha sido coordinador general de la Cooperación Española en Afganistán (2005-2008). Actualmente es el Jefe de Departamento de la Emergencia y Posconflicto de la Oficina Humanitaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

³⁸³ Entrevista realizada a Pablo YUSTE en el PRT español de Badghis (Afganistán).

aumento de criminalidad común, a menudo vinculado al narcotráfico, y la pésima calidad de algunos gobiernos locales.

Hasta la fecha, se han producido grandes mejoras en el funcionamiento y la coordinación del Ejército Nacional Afgano (ANA) estando reflejadas, por ejemplo, en su disciplina, aunque, sin embargo, todavía está fuertemente aquejado de limitaciones técnicas. En esta línea, sería positivo para el proceso de afganización, empezar a considerar la posibilidad de que el propio ANA se responsabilice en exclusiva de la seguridad en determinadas provincias donde la violencia no este presente (NORTE). Esta medida implicaría un menor compromiso de los países con contingentes militares, sobretudo de los gobiernos que están pensando en retirar sus tropas como los Países Bajos.

Teniendo en cuenta que los talibanes se mueven con mayor facilidad que ISAF y Libertad Duradera en el terreno, al ANA le correspondería tener una mayor implicación en la lucha contra insurgencia. ISAF está ganando las batallas, pero el conflicto se alarga y, en un marco espacio-tiempo, los talibanes están más acostumbrados a resistir los inconvenientes de la orografía afgana. El grueso de la lucha debe ser llevado por el ANA, existiendo varios instrumentos para potenciar la operatividad y futura autonomía del ANA como son las *Operacional Mentoring and Liaison Team* (OMLT) o el apadrinamiento de unidades afganas.

La Policía Nacional Afgana (ANP) debe jugar un papel primordial, pero continúa mostrando grandes carencias³⁸⁴ y la reforma esperada no termina de llegar. La comunidad internacional, así como el propio Gobierno afgano, han de plantear el modelo de policía que quieren tener, centralizado o descentralizado. Un modelo descentralizado implicaría a los gobiernos locales en el proceso de seguridad y se crearían unidades encargadas de la estabilidad en unas determinadas localidades de manera permanente.

³⁸⁴ En los primeros nueve meses de 2007 la ANP ha perdido a 1.000 de sus miembros en sendo ataques contra la policía afgana.

Además, la misión de EUPOL-Afganistán (UE), cuenta con unos objetivos realistas y con un modelo de policía descentralizado claro. Sin embargo, la Unión Europea se está mostrando muy lenta a la hora de hacer operativa esta misión de entrenamiento y apadrinamiento de las unidades afganas. Los países con PRT, entre ellos España, tienen que firmar con EUPOL un acuerdo para garantizar la seguridad de los expertos de la misión. Hasta la fecha (marzo de 2008), únicamente dos países han firmado estos acuerdos y siete están en proceso de negociación, entre ellos España.

La violencia se está recrudeciendo en Afganistán. Las cifras obtenidas por diversos estudios al respecto demuestran un deterioro de la seguridad³⁸⁵ (**Figuras 4 y 5**). El aumento de los ataques suicidas, atentados y actos delictivos representan un lastre a la hora de poder desarrollar los trabajos de desarrollo y reconstrucción. A la comunidad internacional implicada en la reconstrucción de Afganistán le corresponde contribuir al desarrollo de las capacidades locales, acelerar la afganización de las fuerzas de seguridad y apoyar los esfuerzos de reconciliación que emprenda el Gobierno central. Por su parte, el Gobierno de Kabul ha de asumir la parte que le corresponde de su responsabilidad en estos procesos. Para enfocar las reformas del sector de la seguridad es conveniente hacer un análisis del conflicto. En este sentido, la desestabilización del país se basa en causas políticas, sociales y étnicas. El factor pastún, así como los vínculos de estos con el narcotráfico y la delincuencia son claves para abordar la estabilidad del país.

El papel regional tiene que ser clave para la obtención de resultados positivos. Tanto Irán, como Pakistán les incumben ser parte de la solución y no

³⁸⁵ Véase SETH G. Jones, "Pakistan's Dangerous Game", en *Survival*, Vol. 49, No.1, Spring 2007, pp. 15-32; ATRAN, Scott, "The Moral Logic and Growth of Suicide Terrorism," en *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 2, Spring 2006. pp. 127-147; HOFFMAN, Bruce. "A Form of Psychological Warfare," en *Foreign Policy Agenda*, Vol. 12, No. 5, May 2007. www.usinfo.state.gov/journals/itps/0507/ijpe/ijpe0507.pdf [Consulta: 10/2009]; HOFFMAN, Bruce, y GANOR, J., "The Rationality of The Islamic Radical Suicide Attack Phenomenon," en, *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press, 2006, pp. 6-11.

del problema. Estados Unidos ve un papel mixto de ambos países fronterizos que, por un lado, practican tácticas desestabilizadoras como son las deportaciones obligadas de refugiados y apoyo a la insurgencia pero, por otro, contribuyen económicamente a la reconstrucción, sobretodo Irán en la región oeste de Afganistán. Por ello, es preciso intentar aprovechar los aspectos positivos de su influencia y maximizar los intereses que se comparten como la lucha contra las drogas y talibanes.

4.5.4 La Reforma del Sistema de Seguridad (SSR y DDR)

Dentro de todo proceso de rehabilitación y prevención, las políticas de desarme, como los programas de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR en sus siglas en inglés)³⁸⁶, son esenciales para evitar un renacimiento del conflicto. En Afganistán, el comienzo del desarme de las 850 milicias conocidas, tuvo que esperar hasta junio de 2005³⁸⁷ cuando se inició un programa orientado a este fin. Mientras que su imprecisión respecto al compromiso internacional de proveer tropas de mantenimiento de la seguridad y paz dejó grandes espacios de territorio a la intemperie de la inseguridad. No fue hasta octubre de 2003 cuando se abrió la posibilidad de extender la presencia de estas fuerzas fuera de Kabul.

A pesar de las operaciones militares y del compromiso político, Afganistán continúa afrontando varios retos relacionados entre sí, derivados de la inseguridad, la corrupción y el tráfico de narcóticos. La Reforma del Sistema de Seguridad (SSR) se articula sobre la base de cinco pilares: ejército (ANA); policía (ANP); justicia; desarme, desmovilización y reintegración; y lucha contra

³⁸⁶ Por su parte, el decreto de Petersberg, firmado por el Presidente H. KARZAI en diciembre de 2002, especificaba la reducción del Ejército Nacional Afgano (ANA) hasta 70.000 efectivos a través de un programa de DDR.

³⁸⁷ ELIZONDO BELDEN, Luís G, *Afganistán: la vida después de Bonn*, Informe del Centro Internacional para la Paz (CIP), CIP-FUHEM, Madrid, 2005. p. 4.

la droga. Estos pilares son elementos esenciales para la estabilización del país. Las concesiones políticas del presidente KARZAI y de sus partidarios internacionales, fueron imprescindibles para garantizar que los líderes de las distintas facciones se vieran incluidos en el proceso político del Acuerdo de Bonn.

Dichas concesiones supusieron un obstáculo tanto para el DDR como la SSR. A pesar de que los afganos identifican el DDR como la primera prioridad para su seguridad personal, el Acuerdo de Bonn pospuso la definición concreta del desarme y éste no se inició hasta dos años más tarde³⁸⁸. Mientras tanto, los comandantes de las distintas facciones afianzaron sus redes de influencia, su control sobre las administraciones regionales, la economía lícita y la ilícita.

El contacto de los ciudadanos con el Estado está marcado por la corrupción y agresividad de sus funcionarios. Dada la insurgencia, el énfasis internacional se ha centrado más en la capacidad operacional que en el control civil. Muchos de los parlamentarios elegidos en 2005 son líderes de alguna facción, lo cual supone una paradoja en cuanto a la rendición de cuentas. En vista de la escasa presencia del Estado en la mayor parte del Afganistán rural, las comunidades locales recurren a los sistemas tradicionales. Esta realidad ha llevado a que se vaya prestando más atención a nivel nacional a los modelos de justicia híbridos que fusionan el Estado con las instituciones informales.

En junio de 2006 la Unión Europea desplegó una misión policial, EUPOL, sin embargo, la falta de recursos humanos por parte del Gobierno afgano y de la comunidad internacional hace prácticamente imposible su sostenibilidad del proyecto. Mientras, dentro del paquete de reforma de los EE.UU., de 2.500 millones de dólares de presupuesto, el personal militar americano ha asumido funciones de formación policial, lo cual suscita

³⁸⁸ SHERMAN, Jake, *Dilemmas and Challenges in Afghanistan's Security Sector Reform*, Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR), SSR Bulletin. Número 11. Dic. 2007, p. 2.

preocupación sobre la posible militarización del cuerpo. Asimismo, existe una importante brecha entre las necesidades de seguridad del país y sus recursos y, aunque no conviene sacrificar la seguridad en beneficio de la sostenibilidad, el Gobierno no cuenta con los recursos necesarios para mantener las fuerzas de seguridad actuales sin el apoyo de la comunidad internacional, un apoyo con el que no puede contar indefinidamente (la fatiga del donante).

En lo que se refiere al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de las milicias y ex combatientes de las diversas milicias distribuidas por todo el país, el esfuerzo por parte de los actores implicados en la estabilización de Afganistán ha sido mayor. En mayo de 2002, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) propuso un programa de DDR en coordinación con la UNAMA, BM, PNUD, UNICEF y el Gobierno de transición, calculando que podría beneficiar a unos 175.000 combatientes (estimaciones previas, calculaban que la cantidad de ex combatientes podría llegar hasta los 750.000). Este primer programa fue perfilándose a lo largo de 2003, quedando bajo la responsabilidad del PNUD y de una nueva entidad afgana, el *Afghanistan New Beginnings Program* (ANBP), patrocinado por el Gobierno japonés (junto a otras contribuciones de Canadá, EE.UU., Países Bajos, Noruega y Suiza).

Las fases de la operación se dividen en dos: a) un proceso múltiple de formación dirigido a las Fuerzas Armadas, en un contexto de transición y reforma política; y b) un segundo proceso dirigido a milicianos y guerrilleros. El programa fue llevado a cabo por el ANBP³⁸⁹. Dicho Programa trabaja con las Comisiones de Desarme y de Desmovilización y Reintegración (DDR), siguiendo lo suscrito por el Presidente, H. KARZAI, en el Decreto de Petesberg (2002) y coordinaba las actividades del Ministerio de Defensa para este programa³⁹⁰. La ANBP disponía de una oficina central en Kabul y de ocho

³⁸⁹ La ANBP es una entidad creada por el Gobierno afgano y el PNUD en octubre de 2003, con un presupuesto inicial de 41 millones de dólares para su funcionamiento.

³⁹⁰ Véase *Afghanistan's New Beginnings Programme*, en, <http://www.anbpafg.org> [Consulta: 10/2009]

oficinas provinciales, y estuvo en funcionamiento, como estaba planeado, hasta junio de 2006³⁹¹.

El ANBP contaba con una Unidad Móvil de Desarme (UMD) en cada una de sus ocho oficinas regionales. También contrataba los “*Partners de Implementación*”, que incluyen ONG nacionales o internacionales que ayudaban a la capacitación, con fondos del PNUD. Por su parte, el programa complementario *Disbandment of Illegal Armed Groups* (DIAG) fue creado en julio de 2005 y ha logrado diferentes extensiones para seguir desarrollando su actividad durante 2007³⁹² (**Figura 6**). En el DIAG participan la UNAMA, el ANBP, la ISAF y los Ministerios de Desarrollo Rural, Interior, Defensa e Información y Cultura. El proyecto está financiado por el PNUD, Japón (21 millones de dólares), Canadá (6,9 millones de dólares), Reino Unido, Suiza, Países Bajos, Dinamarca, EE.UU. e Italia³⁹³.

Los principios básicos se basan en la desmovilización, recolección de armas ligeras y pesadas, SSR, asistencia a grupos más vulnerables y apoyo al desarrollo político. Los grupos a desmovilizar a través del ANBP, 93.000 de los 100.000 militares profesionales y soldados *mujahedines* que habían pertenecido a la AMF, de los que finalmente fueron desarmados 63.380. Por otro lado, el Gobierno desmovilizó en diciembre de 2007, a través del DIAG, a 120.000 miembros de 1.800 grupos armados irregulares³⁹⁴.

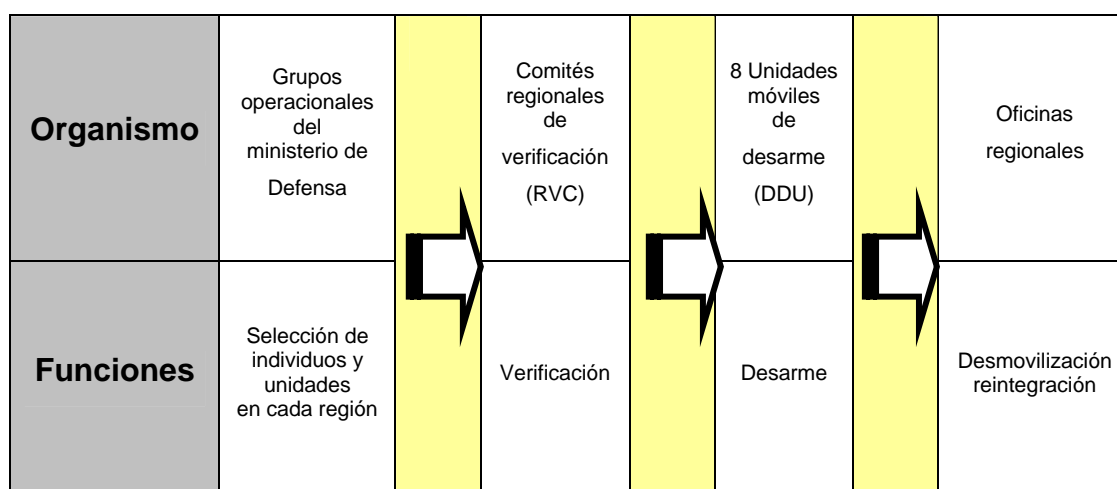
³⁹¹ Gobierno de Afganistán, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Mundial, UNAMA y UNDP: *Securing Afghanistan's Future. Accomplishments and the Strategic Path Forward*, Kabul, marzo 2004, en, <http://www.af/resources/mof/recosting/SECURINGAFGHANISTANFUTURE.pdf> [Consulta: 10/2009]

³⁹² Banco Mundial: *Demobilization of Combatants. Working Group Report*, en, <http://lnweb18.worldbank.org/sar/sa.nsf/Countries/Afghanistan> [Consulta: 10/2009]

³⁹³ Fuente: Government of Afghanistan: *Disarmament, Demobilization and Reintegration. PublicInvestment Programme*, en, <http://www.af/resources/mof>. [Consulta: 10/2009]. Tabla ECP.

³⁹⁴ *Op. cit.*, ECP

Figura 6: Ciclo de SSR y DDR en Afganistán



En cuanto a los grupos vulnerables, UNICEF estima que puede haber unos 8.000 menores-soldado. Entre febrero y diciembre de 2004, esta organización desmovilizó a unos 4.000 menores, la mayoría de entre 14 y 17 años. Se hizo en dos fases: en la primera se efectuó una desmovilización local mediante comités de reintegración, gestionada por representantes de la comunidad y ONG, con apoyo de UNICEF³⁹⁵. Cada menor recibió un paquete de apoyo compuesto de un registro, fotografía, cédula de identificación, apoyo médico y psicológico, prevención del consumo de drogas y VIH/SIDA, educación sanitaria y opciones de reintegración. Los beneficiarios de esta fase, eran tanto antiguos combatientes como menores en situación de vulnerabilidad y, a mediados del mes de noviembre de 2005, unos 3.300 menores se habían beneficiado de este programa. En la segunda etapa se está decidiendo si entran en el sistema educativo o si inician una formación profesional. El foco

³⁹⁵ Asimismo, la *Organization International for Migration* (OIM) anunció que tras el proyecto piloto con 26 menores realizado en noviembre de 2005, UNICEF y el Gobierno de Italia han entregado fondos adicionales para un proyecto de reintegración de un año de duración. El programa se implementa en las provincias de Ghor y Badghis, al oeste del país, con 700 participantes. A mediados de abril de 2006, el Ministerio del Interior y el PNUD firmaron un acuerdo de capacitación como maestras para mujeres familiares de ex combatientes, en aras de facilitar su reintegración a la vida civil. Estos cursos tienen una duración de unos cinco meses y se calcula que se va a formar a unas 560 mujeres.

central del programa es la participación con niños de la misma comunidad, para lograr una ayuda mutua en la reintegración. El programa cuenta con un presupuesto de 5,3 millones de dólares³⁹⁶.

La financiación de la SSR se ha realizado mediante una división del trabajo, por la que Japón se ocupa del DDR; EE.UU. y Alemania de la formación policial; Reino Unido de la lucha antinarcóticos; Italia de la reforma judicial; y EE.UU. de la reforma de las FF.AA (**Tabla 7**). En 2004, EE.UU. dedicó 287 millones de dólares a esa finalidad, y para 2005 una cantidad próxima a los 400 millones de dólares para el entrenamiento de la policía y la lucha antinarcóticos. El primer presupuesto del DDR ascendía inicialmente a 167 millones de dólares. Al rebajarse posteriormente el número de combatientes a desmovilizar, se redujo consecuentemente el presupuesto final. Un informe del Gobierno afgano, fechado en abril de 2004, estimaba un coste de 117 millones de dólares para el trienio 2005-07, y millones de dólares adicional para los tres años posteriores³⁹⁷.

Tabla 7: Contribuciones al SSR y DDR (2004-2007)

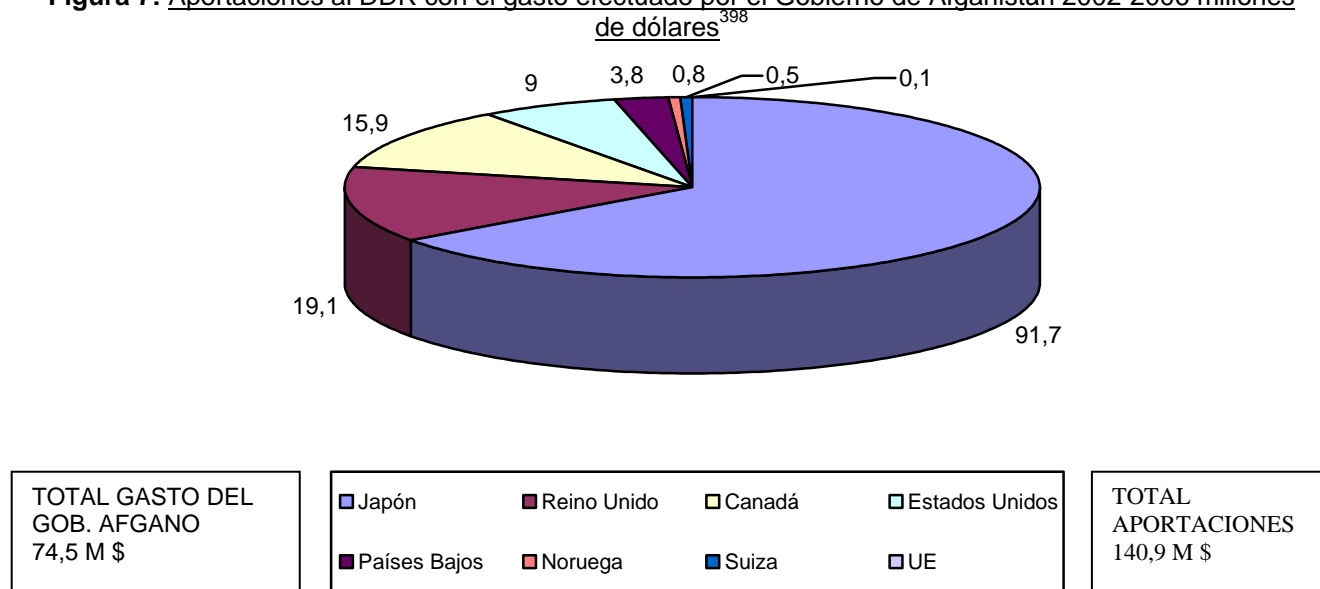
DONANTES	MILLONES \$	%
Japón	91,7	64,5
Reino Unido	19,1	13,4
Canadá	15,9	11,2
Estados Unidos	9	6,4
Países Bajos	3,8	2,8
Noruega	0,8	0,56
Suiza	0,5	0,35
Unión Europea	0,1	0,07
TOTAL	140,9	100

³⁹⁶ Fuente: UNICEF.

³⁹⁷ *Op. cit.*, Government of Afghanistan: *Disarmament, Demobilization and Reintegration*.

La Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) tenía programada para este programa una aportación de 30 millones de dólares a través del PNUD durante el año 2004. Adicionalmente, la UNICEF había recibido 5,3 millones de dólares para el DDR destinado a menores-soldado, con aportaciones de EE.UU. (Departamento de Trabajo), Suecia (SIDA), Alemania, la *Japan Ogata Initiative* y la propia UNICEF. El programa tiene una estrategia específica para los comandantes de numerosas milicias, con objeto de incentivar su participación, por lo que reciben pagos especiales, y programas adicionales de carácter social, económico y político. A finales de agosto de 2005, la ANBP había gastado 74,5 millones de dólares en el proyecto de DDR. A finales del mismo año, el PNUD desembolsó dos millones de dólares adicionales para el apoyo de la reintegración de excombatientes en las regiones del este y sureste, a través de la distribución de herramientas agrícolas y formación técnica en esta materia (**Figura 7**).

Figura 7: Aportaciones al DDR con el gasto efectuado por el Gobierno de Afganistán 2002-2006 millones de dólares³⁹⁸



³⁹⁸ Datos proporcionados por la Embajada de la República Islámica de Afganistán en Madrid. Enero de 2008. Gráfico de elaboración propia.

Otros aspectos a considerar en la prevención de los conflictos en Afganistán son:

- La Justicia: Aunque no se menciona en los Acuerdos de Paz de Bonn, el Capítulo V de este documento, señala que todos los mujahedines, FF.AA. afganas y grupos armados del país deberán someterse al mando y control de la Autoridad Interina, y reorganizarse de acuerdo con los requerimientos de las nuevas Fuerzas Armadas y de seguridad afganas³⁹⁹. El Jefe de la Comisión para la Paz y la Reconciliación ofreció una amnistía a todos los grupos armados de oposición, incluida para los líderes talibán más buscados, como el Mullah M. OMAR y el *señor de la guerra* G. HEKMATYAR⁴⁰⁰, aunque sin que este ofrecimiento se haya concretado posteriormente en nada⁴⁰¹.
- Sector de Seguridad: El programa incluye el desmantelamiento de las milicias (unos 45.000 efectivos), que son substituidas por el nuevo ejército de Afganistán (ANA), creado en diciembre de 2002, con apoyo de EE.UU., Reino Unido y Francia, y que ha de tener un máximo de 60.000 a 70.000 efectivos en 2007 y 120.000 en 2009, manteniendo un equilibrio étnico⁴⁰². El DDR contempla dos niveles diferenciados: uno para los soldados y otro para los altos mandos. A los primeros se les

³⁹⁹ En el Anexo III (punto 4) de los Acuerdos, además, se “*urge a las Naciones Unidas y a la comunidad internacional, en reconocimiento del rol heroico jugado por los mujahedines en la protección de la independencia de Afganistán y la dignidad de su pueblo, que tomen las medidas necesarias, en coordinación con la Autoridad Interina, para asistir a la reintegración de los mujahedines en las nuevas Fuerzas Armadas y de seguridad afganas*”.

⁴⁰⁰ Importante líder muyahidin de la época soviética y uno de los principales señores de la guerra de Afganistán.

⁴⁰¹ KATZMAN, K. *Afganistan, Post-War Governance, Security and US Policy*, CRS Report for Congress from US Embassy in Afghanistan, 2005, en http://www.usembassy.at/eu/download/pdf/afghan_security.pdf [Consulta: 10/2009]

⁴⁰² En febrero de 2005, el ANA disponía ya de 21.000 efectivos, financiados básicamente por Estados Unidos (364 millones de dólares en 2004), con salarios (entre 50 y 70 dólares mensuales) muy superiores a los del resto de funcionarios. También se reestructurará la policía nacional, que tendrá unos 62.000 efectivos, y se reformará el Ministerio de Defensa.

proporciona un paquete global de reintegración valorado en 700 dólares. A los segundos, y en especial a un grupo de 470 generales y 70 coroneles, se les ofrecen 1.200 dólares⁴⁰³. Existe un programa especial de 20 millones de dólares para los mandos de más alta graduación.

- Desarme: el proceso de desarme está dirigido a unos 1.000 combatientes en la provincia nortea de Konduz, y finalizó oficialmente el 30 de junio de 2005, con más de 63.000 ex combatientes desarmados desde el inicio del programa. El proceso fue dividido en cuatro fases⁴⁰⁴.

Por otra parte, el Gobierno anunció su intención de reclutar miembros de las comunidades para la composición de las fuerzas policiales y FF.AA., aunque negaron que se tratase de la creación de unas nuevas fuerzas paramilitares. Inicialmente, cada desmovilizado recibía 200 dólares, en dos pagos, pero después de conocerse casos de extorsión por parte de algunos mandos de las milicias, la ANBP suprimió estos pagos, sustituyéndolo por un pago diario de tres o cuatro dólares durante este período (entre 180 y 480 dólares por persona). A quienes se integran en el nuevo ejército (ANA), se les suma dicha cantidad a su sueldo.

⁴⁰³ Véase UNAMA, en, <http://www.unama-afg.org> Tabla: *Op. cit.*, ECP. [Consulta: 10/2009]

⁴⁰⁴ DIIS, *From Solider to Civilian: DDR in Afghanistan*, DIIS Report, 2006, en, <http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2006/RP2006-7web.pdf> [Consulta: 10/2009]

Se recogieron 36.571 armas pequeñas y medianas, así como 12.248 armas pesadas (incluyendo carros de combate y artillería). De estas armas, 14.754 han sido entregadas para el rearme del Ministerio de Defensa afgano. En la misma fecha se habían recolectado más de 2,5 millones de unidades de munición pesada (con un peso de 3.000 toneladas), y unos 73 millones de unidades de munición de todo tipo. El presupuesto de esta iniciativa es de 16 millones de dólares, donados por Canadá. A finales de enero ya se habían identificado 879.936 armas clasificadas y 2.473.116 por clasificar.

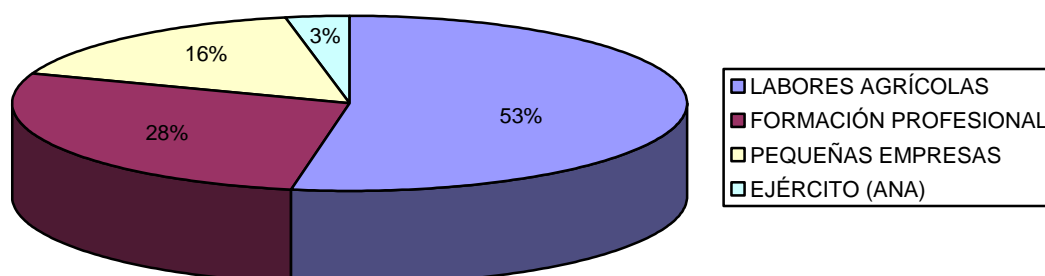
Tabla 8: Evolución de los programas de DDR y SSR (2004-2005)

FASE	PERIODO	EFFECTIVOS
Programa piloto	octubre 2003 – mayo 2004	6.271
Fase central I	junio – agosto 2004	8.551
Fase central II	septiembre – octubre 2004	7.169
Fase central III	noviembre 2004 – marzo 2005	22.440
Fase central IV	abril – julio 2005	18.949
TOTAL		63.380

En definitiva, el programa de reintegración en el país ha tomado un carácter complejo por las múltiples agencias que intervenían (unas 30) entre agencias internacionales, ONG nacionales e internacionales, así como empresas privadas. Bajo un mecanismo centrado en la asistencia a un colectivo específico, las actividades han sido: entrega de paquetes para la agricultura, formación vocacional, educación, cuerpos de desminado, formación para la incorporación a las FF.AA. o cuerpos policiales y trabajo para las infraestructuras públicas (**Figura 8**). Finalmente los porcentajes de proyectos de reintegración son como siguen⁴⁰⁵:

⁴⁰⁵ Fuente: UNAMA.

Figura 8: Reintegración de los desmovilizados⁴⁰⁶



Después de un primer año de un funcionamiento lento, debido a la desconfianza y luchas internas entre milicias de diferente procedencia étnica, a principios de julio de 2005 se habían acogido al programa un total de 63.380 combatientes, de los que unos 62.276 se habían desmovilizado y 55.804 reintegrado. La mayoría formaban ya parte del AMF. La media de edad era de 27 años, y un 11% eran oficiales (éstos con una media de 37 años)⁴⁰⁷. Estos resultados fueron acogidos de forma positiva en la sociedad afgana. Sin embargo, dado el aumento de incidentes perpetrados en los años posteriores, los objetivos conseguidos no desencadenaron en un aumento de la seguridad ni de los miembros de las Fuerzas Armadas afganas. De esta manera, se requieren actuaciones paralelas que se complementen con los instrumentos de DDR y SSR con el fin de que el país pueda conseguir el número de militares propuestos en Bonn y, por consiguiente, un mayor control de las provincias conflictivas (**Tabla 9**).

⁴⁰⁶ Fuente: UNAMA. Gráfico de elaboración propia.

⁴⁰⁷ UNICEF en, http://www.unicef.org/media/media_24531.html [Consulta: 10/2009]

Tabla 9: Ex combatientes reintegrados a través de los programas de DDR y SSR (2004-2005)

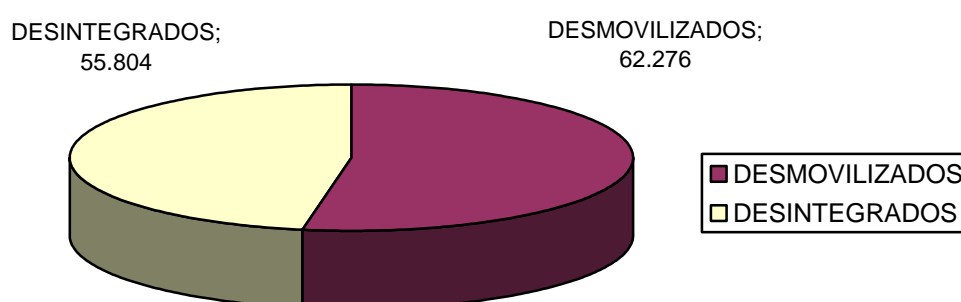
PROYECTO	COMBATIENTES	%
Agricultura	23.940	42,9
Formación vocacional	11.736	21,03
Pequeñas empresas	14.251	25,54
Desminado	843	1,51
ANA	713	1,28
ANP	98	0,18
Equipos de contratación	1.027	1,18
Otros	63	0,1
Educación	374	0,67
Sin participar en el proceso	2.759	4,94
TOTAL	55.804	100

Una vez finalizado oficialmente el programa de DDR (ANBP), éste se ha transformado en el DIAG. El objetivo de esta nueva iniciativa, que cuenta con el apoyo de ISAF, es dismantelar las 1.800 bandas armadas identificadas, que reúnen a unos 120.000 individuos, lo cual constituye un grave problema de seguridad en muchas partes del país⁴⁰⁸. Parte de este programa es la creación de un código de conducta sobre posesión de armas. Cabe mencionar, que bajo

⁴⁰⁸ ROSSI, S., y GIUSTOZZI, A, *Disarmament, Demobilisation and Reintegration of Ex-Combatants in Afghanistan: Constraints and Limited Capabilities*, Crisis States Research Centre, junio de 2006, en, <http://www.crisisstates.com/download/wp/wp2.2.pdf> [Consulta: 10/2009]

este programa se han recolectado casi 29.000 armas (pesadas y ligeras) así como más de 24.000 paquetes y 250.000 unidades de munición⁴⁰⁹ (**Figura 9**).

Figura 9: Número de de desintegrados y desmovilizados hasta 2006



Algunas de estas bandas armadas están conectadas con el narcotráfico y otras se financian a través del cobro de impuestos ilegales en sus zonas de control. El Gobierno está llevando a cabo dos proyectos piloto de negociación con los líderes locales de estos grupos. Cuenta para ello con el apoyo de la UNAMA y de las fuerzas militares internacionales, así como con los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) de la ISAF, que define las necesidades y requisitos locales. El PNUD financia dichos proyectos con fondos de Reino Unido y Canadá, contando con un presupuesto de 8,5 millones de dólares. A finales del segundo trimestre de 2006, se celebraron ceremonias de entrega de armamento por parte de antiguos combatientes en las provincias de Jalalabad, Laghman, Nangarhar y Takhar.

Se realizó (junio de 2006) una valoración del programa de DDR con el fin de medir el éxito de estos programas en la construcción de paz y la

⁴⁰⁹ *Op. cit.*

rehabilitación posbélica. Los resultados obtenidos no fueron del todo satisfactorios en relación con la reducción de los indicadores de seguridad. Prueba de ello es el aumento considerable en los últimos años del número de ataques, independientemente de su forma, y el incremento de las víctimas en Afganistán, especialmente civiles (**Figuras: 4 y 5**).

A finales de octubre de 2006, las Naciones Unidas instaron a una mejora del programa nacional de desarme⁴¹⁰. Analistas locales han señalado que el DIAG no ha servido para desarmar muchos señores de la guerra, incluso en la propia capital. Por su parte, oficiales del ANBP han admitido los retos por cumplirse en este proceso, aunque atribuyen la responsabilidad al ejecutivo afgano. Las últimas cifras indican que a principios de octubre se habían recolectado unas 26.000 armas y más de 750.000 rondas de munición. Los inconvenientes surgidos en todo este proceso se pueden resumir en la negativa de muchos mandos milicianos a someterse al proceso y la postura de rechazo a participar en este proceso de *señores de la guerra*.

Deberían hacerse esfuerzos a fin de garantizar la presencia física del Gobierno en las provincias para que vaya más allá de la policía y el ejército, especialmente en el contexto actual, donde la policía es percibida como un depredador, más que un protector. El sistema judicial y, especialmente la reforma de la policía, debe ser la máxima prioridad del Gobierno y de la comunidad internacional, no sólo como un medio para mejorar el apoyo al Gobierno, sino como un catalizador para otros programas, la seguridad general y la protección efectiva de los derechos fundamentales, así como la propiedad privada (**Tabla 10**).

⁴¹⁰ *Ibidem*.

Tabla 10: Valoración de las intervenciones en DDR y SSR (2004-2007)

NIVEL	CRITERIO DE ÉXITO	VALORACIÓN
POLÍTICO / ESTRATÉGICO	Estructuras de política y desarrollo exhaustivas	parcial
	Empoderamiento nacional del programa	completo
	Planificación al programa a través de datos empíricos	parcial
OPERACIONAL	Mecanismos de financiación flexibles y suficientes	completo
	Coordinación efectiva	completo
	Objetivos y plazo realistas para la implementación del programa	ninguno
TÁCTICO	Aproximación holística e indivisible para la implementación del programa	completo
	Información pública efectiva	ninguno
	Criterios de elegibilidad para entrar en el programa detallados y transparentes	completo
	Participación comunitaria	parcial

4.6 Mecanismo Conjunto de Coordinación y Seguimiento del Afghanistan Compact (JCMB)

A pesar de los esfuerzos y de las buenas propuestas, el Afganistán Compact, de momento, no ha conseguido hacer de Afganistán un Estado. El documento realiza un esbozo realista de los problemas de Afganistán, adentrándose en los desafíos a los que se enfrenta y aportando elementos para conseguir la seguridad, la estabilidad política y el desarrollo sostenible. Como base, es un buen punto de partida, aunque los resultados serán consecuencia de las herramientas utilizadas para la consecución de los objetivos.

Este pacto se concibió para involucrar a todos los afganos en la reconstrucción del país y, al mismo tiempo, crear instituciones modernas y ofertar servicios públicos a escala provincial, reformas en sectores claves como la seguridad, organizaciones empresariales y, fundamentalmente, combatir los indicadores de pobreza, objetivo central del pacto. Para hacer cumplir con las propuestas se creó un órgano encargado de supervisar el Pacto por Afganistán, el Consejo Conjunto de Coordinación y Seguimiento⁴¹¹ (JCMB en sus siglas en inglés), compuesto por miembros del Gobierno afgano y actores de la comunidad internacional. En noviembre de 2006, publicó su primer informe de situación el cual demostró la falta de voluntad política de las partes implicadas.

El JCMB, está co-presidido por una persona nombrada por el presidente y por el representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas, Tom KOENIGS. La intención principal es que fuera un órgano de unión entre el Gobierno de Kabul y la comunidad internacional y que se desarrollara al margen de la burocracia. La práctica del JCMB ha sido muy diferente, convirtiéndose en un órgano inmanejable y de gran tamaño.

El JCMB publica dos informes anuales en los cuales la responsabilidad última recae en el Gobierno afgano. Las Naciones Unidas dictaminó que *“al comité de supervisión (del Gobierno) se le ha asignado ahora la responsabilidad de informar (...) sobre los avances al respecto a los parámetros de referencia establecidos en el Pacto por Afganistán”*. Además, el JCMB tiene *“la responsabilidad de organizar la coordinación permanente y hacer un seguimiento de la información en la que debería basarse las deliberaciones del JCMB”*. ¿Por qué la comunidad internacional, donante de las ayudas, no tiene esta responsabilidad? En este sentido, la comunidad

⁴¹¹ El Consejo Conjunto de Coordinación y Seguimiento se caracteriza por una complejidad en la toma de decisiones y en una inoperante forma de actuación. Se reúnen de manera trimestral y carece de una secretaria que trabaje a tiempo completo. Además, no existe una implicación internacional en los informes por lo que carece de objetividad.

internacional solamente aporta recursos y fondos, sin embargo, el JCMB no establece ningún mecanismo de control sobre los fondos desembolsados.

En la reunión del JCMB celebrada el día 30 de enero de 2007 en la ciudad de Berlín de Directores Políticos en Asuntos para Afganistán, se abordó como relanzar este mecanismo de supervisión acordado en el Pacto. Se partió de la base de, si lo que se pretende es que el Afghanistan Compact tenga un auténtico impacto en la estabilidad y en las condiciones de vida de los afganos, se debería incidir en los siguientes puntos⁴¹²:

- Seguridad: se constató que no es posible conseguir un marco de seguridad eficaz si solamente se cuentan con medios militares, sino que se requieren medidas de desarrollo económico sostenido; el papel regional es determinante. Los principales santuarios terroristas se encuentran en Pakistán, por lo tanto si una cooperación bilateral entre ambos países será difícil crear un marco de seguridad efectivo. La cooperación económica entre estos dos países es fundamental para entender la seguridad desde la doble perspectiva. Incidiendo en el desarrollo, se reducirá la inseguridad; Es necesario acelerar el proceso de “afganización” de las fuerzas de seguridad (Fuerzas Armadas y Policía) mediante la formación, entrenamiento y equipamiento. Reforzar los compromisos con el Fondo Fiduciario para la Ley y el Orden en Afganistán (LOFTA); procurar la interdependencia entre los cinco pilares de la reconstrucción en materia de seguridad: Justicia, policía, ejército, lucha contra los narcóticos y desarme de los grupos armados.
- Corrupción institucional: los niveles de pobreza extrema, el desempleo generalizado, las anquilosadas instituciones estatales y locales y el aumento de la producción y tráfico de narcóticos, repercuten

⁴¹² Informe de Directores Políticos del Mecanismo Conjunto de Coordinación y Seguimiento (JCMB) del Pacto por Afganistán, en,
<http://www.andis.gov.af/andis/jcmb/index.asp> [Consulta: 10/2009]

directamente en la situación de seguridad; es necesaria la reforma del sistema judicial y de las fuerzas de seguridad, que existan independencia entre ambas, pero a que, al mismo tiempo, sean capaces de trabajar conjuntamente. En este sentido, la UE (Italia) está comprometida a largo plazo para crear un sistema judicial eficaz con la condición de que el Gobierno central decida cual es el modelo que quiere y se comprometa a eliminar la corrupción existente.

- Sector público: prestar los servicios básicos a la población, en esencial en los distritos y en las provincias. En este campo, el trabajo de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) son primordiales, sin que por ello se quiera sustituir al Estado en sus funciones. Las aportaciones de la comunidad de donantes deben dirigirse hacia la eficacia para conseguir los objetivos propuestos⁴¹³: trabajar hacia la igualdad de género; los altos índices de pobreza y la falta de perspectivas empujan a muchos hacia la insurgencia y al cultivo del opio; fomentar la energía, la agricultura, la gestión del agua, la iniciativa privada, atraer recursos humanos, etc. De esta manera, se podrían sentar las bases necesarias para establecer un crecimiento económico y para el regreso de los refugiados que se encuentran fuera de su territorio.

La efectividad de los ambiciosos objetivos debe estar condicionada a la realidad de Afganistán. Una reducción de los propósitos no debe ser entendida como un fracaso, sino como una visión objetiva para conseguir mejores resultados. La responsabilidad última es del Gobierno de Kabul, quien debe fomentar las relaciones entre las provincias y reducir los niveles de corrupción institucional. Pero no debemos tender a cargar toda la responsabilidad a Afganistán, porque la comunidad internacional debe asumir sus compromisos

⁴¹³ El Ministro de Asuntos Exteriores afgano, Sr. SPANTA, solicitó que las ayudas se realizaran de manera directa y no a través de fondos organismos multilaterales, siendo las donaciones más predecibles y cuantificables y ciñéndose con más exactitud a lo acordado en el ANDS. La adopción de esta idea de entender las donaciones transformaría la tendencia de los Estados que realizan dádivas más voluminosas.

más allá de lo previsto en el Pacto por Afganistán. Barnett R. RUBIN comentaba que *“el pacto transmite la carga de cumplir los objetivos al Gobierno de Afganistán, al que es fácil exigir responsabilidades, y a la comunidad internacional, a la que no se le pueden exigir”*. Sin embargo, el incumplimiento de lo pactado en Afganistán sería el fracaso de ambas partes.

Instituciones nacidas en Bonn, como el Consejo Judicial y la Comisión Independiente para la Administración Pública, no han recibido la atención necesaria debido a la ausencia de plazos y metas explícitas. Las decisiones de las Naciones Unidas o del Gobierno de Kabul no son asumidas por los clanes provinciales que, al mismo tiempo, sus representantes ocupan puestos importantes en las instituciones.

En este sentido, las Naciones Unidas, a través del Consejo de Seguridad, ha dictado una resolución, adoptada por unanimidad, en la que los miembros del Consejo destacan *“(...) apoyar la ampliación de la presencia de la UNAMA hacia las provincias afganas mediante la apertura de oficinas regionales y provinciales que respaldan la prestación de servicios a los ciudadanos”*⁴¹⁴. Asimismo, el documento subraya la importancia de que el Gobierno afgano progrese en la seguridad, el buen gobierno, el desarrollo y el combate al cultivo y tráfico de drogas, para lo cual pide que se respeten los parámetros y plazos del Pacto para Afganistán.

Además, el tráfico ilegal de opio se ha convertido en uno de los principales problemas para el desarrollo y la estabilidad. En la Conferencia de Berlín de 2004, el Gobierno central anunció su intención de combatir este mercado. Con el Pacto por Afganistán, se aborda esta cuestión como uno de los puntos centrales de actuación. Las estadísticas de las Naciones Unidas demuestran que las políticas dirigidas a la reducción de la producción de opio están fracasando. Descender el cultivo, tráfico y consumo con vistas a

⁴¹⁴ Centro de Noticias de las Naciones Unidas. 24 de marzo de 2007.

conseguir una erradicación completa es uno de los objetivos de este ambicioso pacto.

El enfoque general de la comunidad internacional en referencia al Pacto por Afganistán destaca la ausencia de objetivos claros. Los diferentes actores llevan a cabo a menudo políticas contradictorias. Los donantes deben tener en cuenta que Afganistán es un país complejo y que no es positivo actuar con un mismo modelo en todo el país. En el norte, gracias a la ausencia de violencia por parte de los movimientos talibán, el modelo a seguir debe ir encaminado hacia el desarrollo como prioridad. Sin embargo, en el sur, espacio geográficamente inestable y corrupto, la seguridad debería prevalecer frente a otros objetivos. Actualmente, el pacto dispone de cuatro prioridades claras pero sin mantener primacía entre ellas:

- Seguridad, incluida la reforma del sector (SSR y DDR)
- Gobernabilidad
- Lucha contra el narcotráfico
- Enfoque regional

Parece existir una necesidad de fijar objetivos claros y concisos pero, la mismo tiempo, variables dependiendo de la zona de actuación. Estos objetivos deben ser fácilmente perceptibles por la opinión pública afgana y de los donantes. Alemania, por ejemplo, propone la modificación de objetivos (*benchmarks*) más realistas, sobretudo en el sector de la seguridad. La justificación de priorizar en los objetivos realistas es importante para establecer un marco temporal de actuación de la comunidad internacional, es decir, un calendario de salida, aunque este sea a largo plazo.

Algunas tendencias marcan que el fin de la actuación será cuando se termine con la insurgencia talibán, mientras que otras posturas advierten que dicho fin llegara cuando los propios afganos se puedan responsabilizar del

proceso de reconstrucción y de seguridad⁴¹⁵. La situación no es para que seamos alarmistas, ya que en un espacio corto de tiempo se han dado grandes pasos de importancia como la celebración de elecciones libres, la redacción de una constitución o un desarrollo económico en el norte del país a tener en cuenta.

Para ello, la importancia de hacer ver las instituciones afganas en el proceso de reconstrucción es vital para el futuro del país. La herramienta es la afganización, es decir, vincular las instituciones afganas con los Equipos de Reconstrucción Provincial, el Gobierno central y provincial, las Naciones Unidas y la comunidad donante. Por tanto, hay que incidir en la formación de la población afgana y hacerles partícipes en todos los proyectos de reconstrucción. Los éxitos deben ser, no solamente de los países de los PRT correspondientes, sino también de los propios ciudadanos. La ANDS, herramienta elaborada por el Gobierno central, debe ser el instrumento esencial para guiar los trabajos de la comunidad donantes, así como mantener el contacto permanente con el tejido básico de la sociedad civil afgana.

Las *shura*, *jirgas*, Consejos de Desarrollo Comunitario y otros mecanismos tradicionales como los *ulemahs* o *maliqs*, deben considerarse como parte de la sociedad civil. Estos mecanismos han contribuido, en gran medida, a la potenciación de las comunidades marginadas. Es imprescindible que estas estructuras reciban apoyo económico a través del Programa de Solidaridad Nacional (NSP) y otros programas nacionales para mantenerse y reforzarse. La comunidad internacional debe superar sus temores y entablar a los *Ulemahs* y líderes religiosos como fuente de capacidad local y como posibles socios en el proceso de consolidación de la nación. Los *Mullahs* necesitan también ser parte de estos apoyos y considerarlos como mecanismos de apoyo a la sociedad.

⁴¹⁵ *Ibidem*.

En el campo de la religión, en determinados programas deberían ser examinadas de nuevo para evitar su exclusión. La calidad, a través de la educación religiosa y centros de excelencia, debe ser promovidas y controlada por el Gobierno, en un esfuerzo para evitar que los jóvenes emigren a países vecinos.

Desde una perspectiva regional, los contactos con los vecinos del norte (ex repúblicas soviéticas) apenas se han producido. Esto se debe a la debilidad del Ministerio de Asuntos Exteriores afgano y al deseo de los vecinos de establecer exclusivamente cauces bilaterales de cooperación. La implicación de los vecinos afganos en la reconstrucción del país es clave para empezar a obtener resultados satisfactorios. Especialmente en este campo, cabe mencionar el papel que deben jugar Pakistán e Irán.

En relación con Pakistán, la combinación de la declaración del Estado de emergencia por el ex presidente MUSHARRAF, la victoria electoral del partido de la recientemente asesinada Benazir BUTTO, el nombramiento del Presidente Asif Ali ZARDARI y el avance de los elementos pro talibanes en las áreas tribales, plantean un panorama incierto para la región. La desestabilización de Pakistán está teniendo un grave impacto en los suministros a ISAF. Desde el punto de vista de las relaciones afgano-pakistaníes, la Jirga de paz del pasado agosto de 2007 generó esperanzas, hoy oscurecidas por el avance talibán en territorio pakistaní.

Existen mecanismos de cooperación entre ambos países como la Comisión Militar Tripartita, a la que se suma ISAF, pero existen dos problemas fundamentales: la desconfianza entre KARZAI y el anterior Presidente de Pakistán MUSHARRAF y la disputa fronteriza en torno a la validez o no de la *Línea Durand* (creación de Pastunistán). La negativa afgana de aceptar una frontera común hace estériles los esfuerzos pakistaníes de controlar los movimientos a través de ella.

En cuanto a Irán, la UE, las NN.UU. y la nueva administración estadounidense de Barak OBAMA coinciden en destacar al país persa como un actor regional relevante para Afganistán. Prueba de ello, es la posición adoptada por los Estados Unidos en la Conferencia Internacional para Afganistán, celebrada en La Haya el 31 de marzo de 2009, donde se destacó el papel esencial de Irán en el proceso de estabilización de la región en general y de Afganistán en particular.

Existe una disposición iraní de colaborar con ISAF y los países occidentales a la hora de garantizar la estabilidad, sobretudo en el oeste. También se han concretado las ofertas de colaboración en proyectos de desarrollo como la creación de carreteras para unir las provincias de Herat y Badghis con la futura *ring road*, que rodeara todo el país, así como el trabajo en la mejora de las condiciones sanitarias⁴¹⁶. Sin embargo, existen indicios fundados sobre el papel de la Guardia de la Revolución en la aportación de armas a los talibanes⁴¹⁷

Tenemos la obligación de ver a Afganistán dentro de su entorno regional. En esta línea, Afganistán se encuentra situada entre tres potencias económicas mundiales: China, India y Rusia. Además, sus vecinos fronterizos tienen una responsabilidad en el desarrollo del país. La cooperación regional tiene que ser un pilar fundamental para que el país pueda tener un mayor acceso a los mercados asiáticos. El futuro de la región pasa por la estabilización de Afganistán.

⁴¹⁶ Participación de la representación española en la reunión de Directores Políticos para Afganistán celebrada en Oslo el 5 de noviembre de 2007.

⁴¹⁷ Han sido interceptados tres convoyes por Reino Unido e Italia con armamento destinado a la insurgencia en el sur de Afganistán. Estas operaciones no contarían con el respaldo del conjunto de las instituciones iraníes y, según fuentes del Reino Unido, se considera que estas operaciones son meramente tácticas, dadas las marcadas diferencias religiosas e ideológicas con los talibanes. A modo de ejemplo, en 1998, el régimen talibán ejecutó a ocho diplomáticos iraníes en Mazar-i-Sharif. Por lo tanto, existiría un cierto margen para que se produjera un cambio de actitud por parte de Teherán.

Sin embargo, India y Pakistán, enfrentadas durante seis décadas por sus rivalidades políticas, han encontrado en Afganistán el alimento necesario para la continuación de sus tensiones. Desde la caída del régimen talibán, India ha intensificado su colaboración con el Gobierno afgano a través del comercio y la reconstrucción. Este país ha comprometido 750 millones de dólares y un amplio programa de becas y cooperación técnica y científica⁴¹⁸. Por consiguiente, Pakistán ve peligrar sus fronteras por causa de un hipotético ataque de su país fronterizo.

No obstante, Pakistán practica políticas a caballo entre la colaboración con las fuerzas internacionales y el cobijo a los talibanes en su territorio. Según indican numerosos informes publicados, la cúpula talibán y los líderes de Al Qaeda tomaron refugio en territorio pakistaní, desde donde han logrado reconstruir sus estructuras y organizar una insurgencia difícil de derrotar (con el apoyo de los Servicios Secretos Pakistaníes [ISI]), mientras dispongan de un santuario seguro.

Es necesario integrar a las potencias regionales, especialmente a India, Pakistán e Irán, en el proceso de reconstrucción de Afganistán. La solución a los problemas del país no llegará con fórmulas externas que ignoren la compleja red de relaciones regionales y las realidades políticas. Las relaciones tripartitas India-Pakistán-Irán son clave para la resolución del conflicto afgano.

En definitiva, el *Afghanistan Compact* es el instrumento clave para la cooperación entre el Gobierno afgano y sus socios internacionales. Es la expresión de un compromiso conjunto de construir un Estado democrático que garantice la seguridad y los medios de vida de todos los afganos y que esté en paz con sus vecinos y el resto del mundo. El Pacto se funda en el principio de

⁴¹⁸ DEL VISO, Nuria, ¿Por qué India y Pakistán rivalizan por Afganistán? Safe Democracy Foundation-Foro para una democracia segura, en, <http://spanish.safe-democracy.org/2007/10/30/por-que-india-y-pakistan-rivalizan-por-afghanistan/> [Consulta: 10/2009]

responsabilidad mutua (*mutual accountability*) y en tres pilares o sectores interdependientes: seguridad; gobernabilidad, Estado de Derecho y derechos humanos; y desarrollo económico y social. Contiene criterios para su cumplimiento (*benchmarks*) los cuales han sido integrados en su totalidad en la ANDS.

No obstante, el Pacto de Afganistán fue elaborado a principios de 2006 se según una serie de premisas que con el tiempo han resultado ser demasiado ambiciosas o poco realistas debido a circunstancias cambiantes como el deterioro de las condiciones de seguridad, el incremento alarmante de la producción de opio, la corrupción resultado en gran parte de la ausencia de un estado de derecho, de la situación de inseguridad y de la industria de los narcóticos, la fragilidad de la economía legal y lo inadecuado de la eficacia y gestión de la ayuda internacional. Todo lo cual hacía necesario proceder a una valoración de sus progresos hasta la fecha y reevaluar algunas de sus prioridades.

El resultado de la revisión arroja un balance mixto en la ejecución del Pacto y de sus criterios de cumplimiento en los dos últimos años. En general, el Pacto ha contribuido a la formación del consenso y facilitado la coordinación en el seno del Gobierno afgano y entre éste y la comunidad internacional. Además se han producido importantes avances en la extensión de la autoridad del Gobierno así como en la asunción de su responsabilidad en materia de gobernabilidad, desarrollo y seguridad en el país.

Pilar 1: Seguridad

Éxitos

Ejército Nacional Afgano (ANA). Con un número de efectivos cercano a los 64.000, ANA opera en la actualidad en 24 provincias y más de un tercio de sus batallones pueden liderar, controlar y gestionar operaciones sin el apoyo de las fuerzas internacionales. Sin embargo la base presupuestaria del ANA

permanece frágil ya que tan solo el 15% de su coste es sufragado por el Gobierno.

Desafíos

Policía Nacional Afgana (ANP). Aunque ha habido avances en su formación y equipamiento, así como en la construcción de instalaciones, el proceso de reforma se ha visto obstaculizado por la corrupción en la política de nombramientos, el desvío de fondos y equipos, las conexiones con el narcotráfico y el alto número de deserciones. Se ha puesto en marcha un grupo de trabajo (*task force*), con el objetivo de elaborar una visión general de la policía, del tamaño de sus contingentes, de su liderazgo y rendición de cuentas y para llevar a cabo la reforma del Ministerio del Interior.

Pilar 2: Gobernabilidad, Estado de Derecho y derechos humanos

Éxitos

Asamblea Nacional. La Cámara Baja o *Wolesi Jirga* es el órgano más representativo y étnicamente más diverso del país y en el que más de una cuarta parte de sus miembros son mujeres.

Desafíos

Corrupción. El Gobierno ha ratificado la Convención de las NN.UU. contra la Corrupción (UNCAC) y ha puesto en marcha una Estrategia Nacional durante el presente año. Por decreto presidencial se ha creado un nuevo organismo para supervisar el cumplimiento de esta estrategia aunque aún es preciso adoptar un plan de acción a nivel nacional, introducir las reformas legislativas necesarias al respecto y sobre todo que exista la voluntad política al más alto nivel para abordar los casos más flagrantes de corrupción, en particular aquellos conectados con las drogas. Otras medidas serán necesarias para incrementar la transparencia y rendición de cuentas de la policía, destituir a funcionarios corruptos, poner en marcha procedimientos de selección

profesional basados en el mérito, así como fortalecer la totalidad del sector judicial.

Pilar 3: Desarrollo económico y social

Éxitos

Salud pública. Protagonismo fundamental de las ONG con un fuerte respaldo, dirección y supervisión por el Gobierno. Un 85% de la población vive en la actualidad en distritos con prestaciones sanitarias, se han formado a más de cinco mil empleados, la mitad mujeres, un 73% de mujeres embarazadas reciben atención sanitaria (eran un 5% en 2003) y la tasa de mortalidad infantil ha disminuido con lo que unos 40.000 niños menos mueren al año en comparación a las cifras de 2001.

Educación. Gracias a un importante impulso del Gobierno y a políticas de reforma y programas nacionales realistas. Más de seis millones de niños están escolarizados en la actualidad, de los que un 35% son niñas. El número de maestros se ha multiplicado por siete, más de 3.500 escuelas se han construido y se han distribuido unos veinte millones de libros de texto.

Programa de Solidaridad Nacional (NSP). Se trata del principal programa del Gobierno destinado a reducir la pobreza rural. El NSP promueve el desarrollo rural y contribuye a desarrollar la capacidad de las comunidades locales para identificar, planear, gestionar y supervisar sus propios proyectos de desarrollo. Se ha aplicado en más de 32.000 comunidades rurales.

Desafíos

Sector agrícola. A pesar de que más de un 80% de la población afgana depende de la agricultura como medio de vida, este sector ha recibido hasta la fecha escasa atención y refleja en su gestión la fragmentación que existe en el propio Gobierno. Persisten importantes obstáculos para el cultivo de la tierra como la existencia de minas, las sequías periódicas y los daños al sistema de

irrigación. De los casi 8 millones de hectáreas susceptibles de cultivo, tan solo unos 2,7 reciben irrigación. El pésimo estado de la infraestructura rural limita la productividad agrícola, amenaza la seguridad alimentaria y contribuye al estancamiento del desarrollo económico. Se estima que unas siete millones de personas están amenazadas por la hambruna. Por ello, es preciso poner en marcha con urgencia un programa nacional e integral que revolucione el sector, haga que Afganistán sea menos vulnerable a las crisis alimentarias y facilite medios de vida alternativos al cultivo de la droga.

Sector energético. Afganistán tiene un grave déficit de capacidad de generar electricidad y de acceso a las importaciones de los países vecinos. Menos del 20% de la población tiene acceso a la red pública de energía. La ausencia de redes nacionales de distribución y transmisión constituye otro problema clave.

Sector privado. Se ha prestado escasa atención a la creación de bases legales y reglamentarias para su fomento. Su crecimiento es requisito para un desarrollo económico sostenible que fortalezca la economía legal, genere empleo y aumente la base impositiva.

Narcóticos. Las labores de erradicación avanzan con mucha lentitud debido a las malas condiciones de seguridad, en especial en la provincia de Helmand que representa más de la mitad del cultivo ilegal de opio en el país. Para que a largo plazo se produzca una disminución sostenible de estos cultivos es preciso promover medios de vida alternativos. Dado que el Fondo Fiduciario para la lucha contra los narcóticos creado en la Conferencia de Londres para financiar la Estrategia Nacional no ha funcionado como se esperaba, se está procediendo a su reforma. A este respecto resulta fundamental una mayor atención a los incentivos económicos para reducir los cultivos.

4.7 La Conferencia Internacional de París y de La Haya. Un nuevo giro marcado por el cambio en la administración estadounidense

En junio de 2008 tuvo lugar en París la Conferencia Internacional de Apoyo a Afganistán. Inaugurada por el Presidente SARKOZY, el presidente KARZAI y el Secretario General de las Naciones Unidas, contó con la participación de unas ochenta delegaciones entre Estados y organismos y agencias internacionales. La Conferencia consiguió objetivo principal del Gobierno afgano, superar los compromisos de contribuciones de la Conferencia de Londres de 2006. El ministro francés de Asuntos Exteriores Bernard KOUCHNER anunció al término de las intervenciones el monto total de los compromisos anunciados de alrededor de 21.000 millones de dólares, lo que duplicaría lo conseguido en Londres, aunque la mitad correspondería a un solo donante, EE.UU. con 10.200 millones de dólares para dos años, según anunció la propia esposa del presidente BUSH presente en la inauguración.

Según el Gobierno afgano, la ejecución de su Estrategia Nacional de Desarrollo (ANDS) exigirá un desembolso total de unos 50 mil millones de dólares en los próximos cinco años. En realidad Kabul solicitaba de los donantes unos 30.000 millones de euros en nuevas contribuciones, ya que asegura contar ya con más de 20.000 millones de euros que corresponden a compromisos anteriores (14.000 millones de euros) y a ingresos internos previstos (6.800 millones de euros)⁴¹⁹. Las prioridades son la seguridad, el fortalecimiento institucional, el desarrollo agrícola y rural, la energía, las carreteras y la educación.

Las intervenciones de la mayoría de las delegaciones (la UE en especial) insistieron en la afganización, apropiación y responsabilización del Gobierno afgano de su seguridad y desarrollo, con particular énfasis en la lucha contra la corrupción (mensaje muy claro del SGNU en este sentido), la transparencia y la gobernabilidad nacional y local. Por su parte, el Presidente

⁴¹⁹ Fuente: Embajada de la República Islámica de Afganistán en Madrid.

KARZAI recordó que la seguridad sigue siendo el principal reto para el futuro del país y que el terrorismo internacional encuentra refugio y apoyo más allá de las fronteras afganas, en referencia a la situación actual en las áreas tribales de Pakistán⁴²⁰. La Declaración final de la Conferencia, refleja la mayor parte de las aspiraciones del Gobierno afgano y de la comunidad internacional:

- Fortalecer la democracia en Afganistán e importancia de las elecciones de 2009 y 2010 y respaldar la ANDS (invertir en infraestructuras, en particular en los sectores agrícola y de energía) así como mejorar la eficacia de la ayuda asegurando que la población
- Fomentar del sector privado de la economía
- Fortalecer las instituciones
- Luchar contra la corrupción y el tráfico de drogas
- Promoción y respeto de los derechos humanos y, en particular, la ejecución del Plan Nacional de Acción para la Mujer
- Impulsar la cooperación regional

En definitiva, la Conferencia de París otorgada por EE.UU. a Francia en agradecimiento a su papel más activo en Afganistán, ha supuesto un importante respaldo financiero y político de la comunidad de donantes al Presidente KARZAI. En último término, parece que aún no se ha alcanzado el punto de saturación de los donantes, dado que la alternativa al actual Presidente afgano y su entorno provoca un mayor desasosiego que el periódico desembolso de contribuciones. Se abre un periodo de nuevas incertidumbres marcado por un lado por el cambio de Administración en EE.UU. y por otro por el inicio de un nuevo ciclo electoral en Afganistán. Por otra parte son enormes las expectativas que la comunidad internacional deposita en el Representante Especial Kai EIDE y en el papel reforzado de NN.UU. en esta nueva etapa.

⁴²⁰ Informe de conclusiones sobre la Conferencia de París del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, 16/06/2008.

Por otro lado, el 31 de marzo de 2009, se celebró en la ciudad de La Haya la Conferencia Internacional para Afganistán, a propuesta de la nueva Administración estadounidense. El Presidente OBAMA informó a la comunidad implicada sobre su nueva estrategia a adoptar en Afganistán, incluyendo un plan para la el conjunto de la región. La realidad es que la situación de Afganistán es cada vez más incierta. Desde la perspectiva de seguridad, los Estados Unidos aprobaron un nuevo aumento de tropa compuesto por 21.000 efectivos, suponiendo un total de 90.000 militares entre Libertad Duradera e ISAF. A pesar de este aumento, continúa la descoordinación entre las dos operaciones y no se vislumbran luces de unión a favor de un mando único. Además, analistas militares advierten que, dadas las condiciones del territorio, tamaño y geografía de Afganistán, serían necesarios tener más de 500.000 militares en el país.

La nueva administración OBAMA está ejerciendo una presión a sus socios europeos con el fin de que se produzca un aumento de los contingentes de los Estados miembros de la OTAN en el país centro asiático. Las potencias europeas parecen ceder a estas presiones, aunque públicamente prefieren no decantarse por la decisión de aumentar el número de militares. Prueba de ello, ha sido la reciente aprobación, por parte de los Estados europeos, en esta Conferencia de la Haya de enviar 5.000 soldados más a Afganistán, destacando 450 españoles.

Desde la perspectiva política, el “giro Obama” consiste en imitar el modelo desarrollado en Irak. Esto supone varias líneas de trabajo: **a)** Atraer hacia la política institucional a las corrientes moderadas de los talibanes y promover la reconciliación nacional, es decir, darles el papel a los talibanes que se les negó en Bonn; **b)** Activar una política dirigida a atraerse a los líderes locales insurgentes con el fin de que apoyen la Constitución; **c)** Apartar de la escena política a todos aquellas personas que han utilizado el poder para fines personales y lucrativos; **d)** Ganarse los corazones y las mentes de la población

(y los estómagos); **e)** Evitar lo más posible la muerte de víctimas civiles; e **f)** Integrar a los países vecinos en el proceso de reconstrucción de Afganistán.

OBAMA busca actuar en dos frentes: **seguridad** y **desarrollo**, es decir, volver a la etapa *pre Irak*. Para poner en práctica esta estrategia, EE.UU. ha nombrado al General PETREUS, antiguo responsable de la estrategia llevada a cabo en Irak, con máximo responsable en Afganistán. Pero, no está de menos recordar que Afganistán no es Irak. Se apuesta por un aumento de los compromisos militares pero, sobre todo, por multiplicar los efectivos civiles y las contribuciones económicas, siendo el campo de batalla la reducción de los alarmantes indicadores de pobreza. En La Haya se han comprometido **10.500 millones de dólares** adicionales para proyectos de reconstrucción y desarrollo y EE.UU. ha aprobado el envío de **20.000 civiles** especialistas en estas materias.

La principal línea marcada por OBAMA es que la batalla no es contra los talibanes, sino la conquista del apoyo de la población. La insurgencia se nutre de la pobreza de la gente y ante la ausencia del Estado, son los talibanes quienes proporcionan seguridad, protección jurídica y empleo. Recuperar la legitimidad de la población en sus instituciones es crucial de cara a conseguir los objetivos propuestos en Bonn. Para ello, la cooperación al desarrollo debe ser un instrumento esencial que acompañe a los esfuerzos militares. En definitiva, potenciar el papel de los PRT es importante de cara a una futura estabilización.

4.8 La eficacia de la ayuda en Afganistán

La *Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda*, acordada en marzo de 2005, establece compromisos globales de reforma de los mecanismos de canalización y gestión de la ayuda, que afectan tanto a países donantes como a los países receptores, con el fin de incrementar el impacto de la ayuda al desarrollo⁴²¹. La Declaración de París adopta cinco principios referidos a la apropiación y alineamiento de la ayuda, armonización y búsqueda de resultados en torno a los objetivos del desarrollo, así como la mutua rendición de cuentas, que determinan la canalización de la ayuda al desarrollo.

Profundizando en el caso afgano, el compromiso adquirido por la comunidad donantes en Afganistán refleja importantes cantidades de dinero y mecanismos para gestionarlo. A pesar de ello y, como nos afirma la portavoz europea de Relaciones Exteriores Christiane HOHMANN, *“Uno de los principales problemas para el sistema de ayudas, a su juicio, es la baja capacidad de absorción del Gobierno afgano de la asistencia internacional que recibe”*⁴²².

La asistencia para la reconstrucción representa una ínfima parte del gasto militar. Desde 2001, Estados Unidos ha dedicado 127.000 millones de dólares (2001-2007) a la guerra de Afganistán, y las fuerzas militares estadounidenses gastan en la actualidad casi 100 millones de dólares diarios en el país, lo que equivale a cerca de 36.000 millones de dólares anuales. La cantidad media de ayuda internacional aportada por la totalidad de donantes desde 2001 es, sin embargo, del todo insuficiente, cifrándose en tan sólo 7 millones de dólares diarios. Esta escasez de la ayuda queda reflejada en las

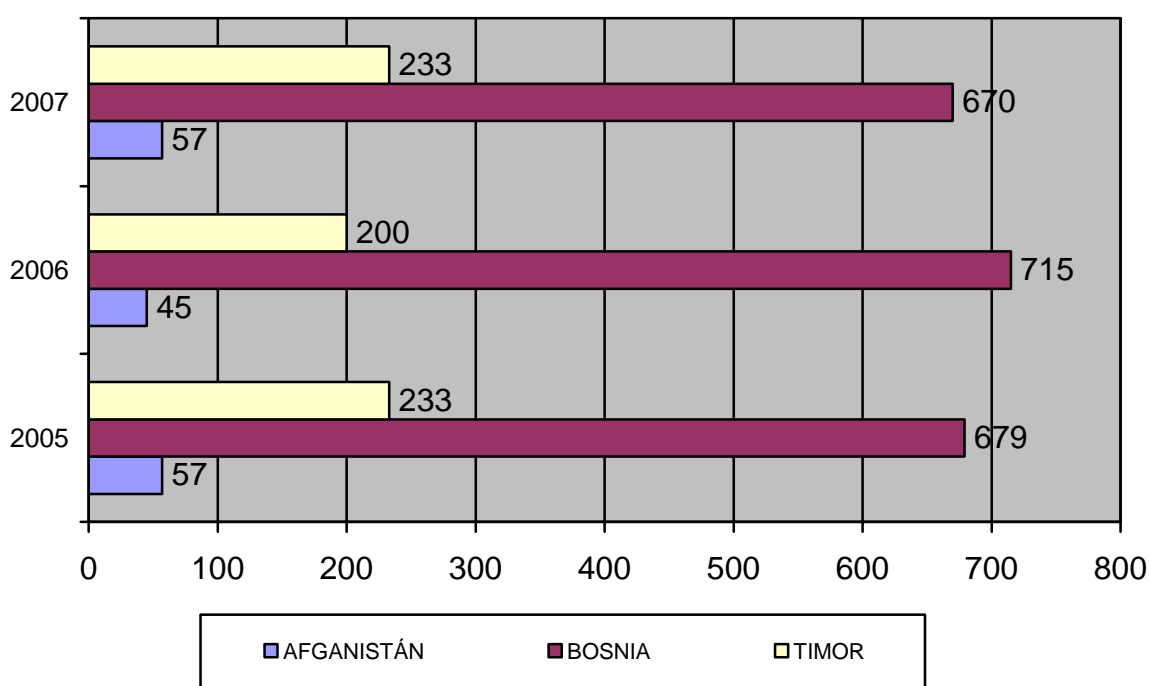
⁴²¹ COORDINADORA DE ONG PARA EL DESARROLLO EN ESPAÑA, *Resolución sobre la Eficacia y la calidad de la ayuda*, XXVI Asamblea General ordinaria coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, 29 de marzo 2008. p. 2.

⁴²² EL MUNDO, *“La falta de ayuda humanitaria perjudica las perspectivas de paz en Afganistán”*, 25.03.2008, Entrevista realizada a la portavoz europea de Relaciones Exteriores Christiane HOHMANN.

cifras comparativas de ayuda *per capita*. En los dos años siguientes a la intervención internacional, Afganistán recibió 57 dólares *per capita*, mientras que Bosnia y Timor Oriental recibieron 679 y 233 dólares *per capita*, respectivamente⁴²³. Son cifras suficientemente significativas (**Figura 10**).

Desde 2001 hasta 2007, se han gastado aproximadamente 25.000 millones de dólares en asistencia para la seguridad en Afganistán, destinada por ejemplo al desarrollo de las fuerzas de seguridad afganas. La comunidad internacional se ha comprometido a dedicar la misma cantidad a la reconstrucción y el desarrollo, pero algunos de los principales donantes no han cumplido apenas con la mitad de sus compromisos de ayuda⁴²⁴.

Figura 10: Comparativa de gasto *per capita* 2005-2007 (millones de dólares)

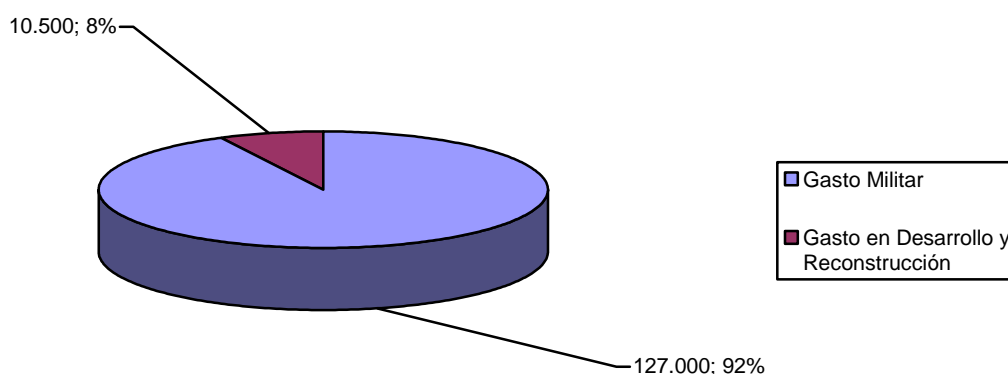


⁴²³ WALDMAN, Matt. *No es Suficiente. Eficacia de la Ayuda en Afganistán*. ACBAR Advocacy Series. OXFAN Internacional, Afganistán. Marzo de 2008. p. 3.

⁴²⁴ Vease POUNDS, Nick, *Where does the money go? A study on the flow of aid to NGOs in Afghanistan*, Agency Coordinating Body for Afghan Relief, Kabul, May 2006.

Dentro de la estrategia seguridad-desarrollo, se aprecia una notable inclinación en beneficio del gasto militar. Sin embargo, la tendencia a invertir más en seguridad no está teniendo los resultados esperados, creciendo el número de víctimas y de ataques en todo el país (**Figuras: 4 y 5**). Asimismo, el discurso que parece imperar es el de que según se alcancen mayores indicadores de desarrollo se obtendrá una evolución a favor de la seguridad. Por ello, la comunidad internacional debe plantear una nueva estrategia integral para Afganistán que abarque los esfuerzos en seguridad, buen gobierno, estado de derecho y derechos humanos, así como el desarrollo económico y social, con un creciente protagonismo afgano (**Figura 11**).

Figura 11: Comparativa del gasto militar y reconstrucción en Afganistán 2001-2008
(millones de dólares)⁴²⁵



⁴²⁵ Fuente. Ministerio de Economía del Gobierno de la República Islámica de Afganistán. Gráfico de elaboración propia.

Los talibanes, grupos armados afines, el terrorismo y los estupefacientes, continúan siendo un desafío y obstaculizan el proceso de paz, pero, sin embargo, la mayoría del gasto de la comunidad donante en Afganistán está dirigida a estas áreas de actuación. En esta línea, se deben establecer mecanismos para agilizar la afganización de las fuerzas de seguridad. Teniendo en cuenta que Afganistán reúne las características de un Estado frágil, se debe establecer un fortalecimiento de la Policía Afgana mediante el impulso de una visión unificada e integrada y la creación de mecanismos que fiscalice la selección de candidatos. El aumento de efectivos del Ejército Nacional Afgano debe establecerse como una prioridad con el fin de responder a los crecientes desafíos de la insurgencia.

Por todo ello, el déficit de ayuda alcanza casi los 10.000 millones de dólares, una cantidad treinta veces mayor que el presupuesto público anual afgano para la educación. Hasta la fecha se han gastado tan sólo 15.000 millones de dólares en ayuda, y se calcula que la escalofriante cifra del 40% de esa cantidad ha vuelto a los países donantes como beneficios corporativos y sueldos de consultores⁴²⁶. Evidentemente, el amplio, pero al mismo tiempo complejo, entramado creado para la gestión de la totalidad de la ayuda, conlleva múltiples gastos administrativos. Sin embargo, la débil capacidad del Gobierno afgano para gestionar estas cantidades dificulta la operatividad sin olvidarnos que la comunidad internacional tampoco cuenta con ágiles mecanismos que faciliten la llegada de los fondos a su destino.

El informe publicado por OXFAN y realizado por ACBAR, demuestra que los donantes no han ejecutado la totalidad de las ayudas. En cifras absolutas, EE.UU. es, con mucho, el mayor donante, pues ha aportado un tercio de la ayuda total desde 2001. Le siguen Japón, Reino Unido, la Comisión Europea (CE), el Banco Mundial (BM), Alemania y Canadá, y las aportaciones relativas de los Países Bajos, Noruega y Suecia han sido también considerables. Francia y España, por el contrario, han realizado escasas aportaciones

⁴²⁶ *Op. cit.*, WALDMAN, Matt.

bilaterales desde 2001, concretamente 80 y 26 millones de euros, respectivamente⁴²⁷.

Pese a que algunos donantes ya tienen en marcha proyectos de envergadura, según datos del Gobierno afgano, el ADB e India han aportado tan sólo un tercio de sus compromisos para 2002-2008. EE.UU. ha aportado hasta la fecha tan sólo la mitad de los 10.400 millones de dólares comprometidos para este periodo, el BM poco más de la mitad de su compromiso de ayuda de 1.600 millones de dólares y la UE y Alemania menos de las dos terceras partes de sus compromisos respectivos de 1.700 y 1.200 millones de dólares⁴²⁸.

Según el informe mencionado, España ha aportado tan sólo el 10% de la ayuda prometida para 2002-2011. Sin embargo, los periodos de compromiso que baraja el informe de ACBAR no corresponden con los adquiridos por los donantes en las respectivas conferencias internacionales. España ha contribuido, principalmente, en la Conferencia de Tokio (2001-2005) con 110 millones de dólares y en la Conferencia Internacional de Londres (2006-2010) con 150 millones de euros. Del primer compromiso, según la Embajada de España en Kabul⁴²⁹, ha sido canalizado en su totalidad a través de los organismos multilaterales, concretamente al Banco Asiático de Desarrollo en 2005. Del segundo compromiso, España está ejecutando el presupuesto en los plazos fijados, a razón de 10 millones de euros al año por vía bilateral (AECID) y mediante aportaciones a los Fondos Fiduciarios, principalmente al ARTF y Programas Nacionales de Desarrollo⁴³⁰.

⁴²⁷ *Ibidem*.

⁴²⁸ *Ibidem*.

⁴²⁹ Fuente: Embajada de España en la República Islámica de Afganistán (Kabul).

⁴³⁰ AECID. Nota de Prensa de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa oriental (CAAEO) 23.01.2008. En 2007 se realizó una primera aportación al Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán de 15 millones de euros. En 2008 se ha procedido a realizar una

Debemos tener en cuenta que las condiciones del país hace, si cabe, más compleja la gestión de las ayudas. La falta de empresas que pueden participar en los procesos de contratación, así como los altos índices de violencia en el país, dificultan la actuación de los donantes. Asimismo, la ineficacia de las instituciones afganas en cuanto a la gestión del presupuesto y la falta de confianza de la comunidad internacional en estas instituciones ralentiza el proceso de reconstrucción. Sin embargo, los actores implicados vuelven a caer en el error de querer obtener resultados satisfactorios en un espacio corto de tiempo. Además, el entorno regional en el que la comunidad internacional está trabajando no favorece la obtención de resultados.

Esta insuficiencia en las aportaciones se debe, en parte, a las difíciles condiciones de trabajo, un elevado nivel de corrupción y una escasa capacidad de absorción por parte de las instituciones receptoras. Es posible, además, que las cifras del Gobierno no recojan la totalidad del gasto de los donantes. No obstante, la cuantía del déficit destaca la necesidad de que todos los donantes aúnen esfuerzos para mitigar y/o adaptarse a tales problemas, tenerlos en cuenta en la planificación de sus programas, y mejorar el flujo de información al Gobierno de Afganistán. Actualmente, la ayuda internacional constituye el 90% del total del gasto público de Afganistán.

Dada la relación entre desarrollo y seguridad, la eficacia de la ayuda tiene también un enorme impacto sobre la paz y la estabilidad del país. Pero, como hemos podido constatar, hasta la fecha la ayuda es insuficiente por lo que los donantes deben tomar medidas urgentes para incrementar y mejorar las donaciones a Afganistán, siempre trabajando por el fortalecimiento institucional del Gobierno afgano y sobre la eficacia de la ayuda.

contribución de 25 millones de euros y en 2009 de 12 millones de euros. Además, España a contribuido a financiar Programas Nacionales con una cantidad estimada de 25 millones de euros en 2008 y 2009.

CAPÍTULO V. La OTAN como actor principal del proceso. El uso conjunto de medios civiles y militares para la resolución del conflicto y la reconstrucción de Afganistán

5.1 ¿Cooperación o coordinación cívico-militar? ¿Dos modelos encontrados o un objetivo común?

Los conceptos **seguridad** y **desarrollo** han pasado a estar vinculados de manera permanente, provocando una modificación de ambos en la manera en las que los Estados actúan en el contexto internacional. Así está quedando reflejado en Afganistán, donde los medios civiles y militares están trabajando conjuntamente para conseguir los objetivos de estabilizar y de sentar las bases de su futuro desarrollo del país.

A estos cambios mencionados hay que añadir otros factores que inciden en los conflictos y, por ende, en los ejércitos. La *Revolución Tecnológica*, centrada especialmente en el campo de la información y de las comunicaciones, también afecta a los aparatos del Estado como son las Fuerzas Armadas o los instrumentos diplomáticos. Tanto los nuevos escenarios, como las nuevas tecnologías nos conducen a la definición de nuevas misiones que van más allá del simple combate (operaciones de paz, humanitarias, estabilización y reconstrucción, emergencias...) y con ello aparecen nuevas necesidades de organización, gestión y operatividad en todos los escenarios posibles.

Por tanto, pasamos de una concepción de Fuerzas Armadas pensadas y organizadas para la defensa del territorio nacional a unas básicamente pensadas y organizadas de forma expedicionaria para la proyección exterior a distancia del territorio nacional para fomentar la estabilidad, garantizar escenarios de paz y defender intereses nacionales o colectivos⁴³¹.

⁴³¹ MARSAL Y MUNTALÁ, Jordi, "Consenso, operaciones de paz y cooperación cívico militar", en *La Cooperación entre lo civil y lo militar. Visión de los protagonistas y Propuestas para el*

Con la nueva situación internacional, la necesidad de intervenir en los nuevos conflictos, generalmente de carácter interno, dan lugar a las llamadas Operaciones de Paz que adaptan conceptos y experiencias provenientes de la ONU. Estas operaciones pueden ir desde el mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) a operaciones de imposición al abrigo del Capítulo VII de la Carta. Asimismo, a estos conceptos se unen la necesidad de operaciones de estabilización y garantía de entornos de seguridad que permitan la reconstrucción tras los conflictos que pueden considerarse como *Nationbuilding*.

Estas circunstancias derivan, principalmente, en el escenario de Afganistán que representa una nueva experiencia de operaciones antiterroristas y reconstrucción posconflicto. Aparecen así, los conceptos y experiencias de operaciones militares y los trabajos de desarrollo y reconstrucción de las estructuras físicas, económicas y políticas. Ambos instrumentos se unifican con el fin de elaborar mecanismos conjuntos y conseguir resultados comunes.

Pero nos encontramos en la obligación de distinguir entre dos conceptos que, normalmente, tienden a definirse de la misma manera. Ante la nueva coyuntura internacional, y en especial en el caso que nos afecta, los medios civiles y militares son usados conjuntamente para la consecución de unos objetivos previamente marcados. A cada uno de los componentes, se le distribuye una misión determinada que conforma la totalidad de la misión. En este sentido, aparece la cooperación cívico-militar, definida por la OTAN como parte de la implicación de las Fuerzas Armadas en la nueva tipología de conflictos⁴³². Por ello, se crean las unidades CIMIC, formadas por pequeños grupos de militares encargados de “*ganarse los corazones y las mentes*” de la

mundo de la Cooperación, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2007, pp. 15-26.

⁴³² ZANDEE, D., “*Interacción cívico-militar en operaciones de paz*”, en *Revista de la OTAN*, Primavera 1999, pp. 10-13.

población civil. La cooperación cívico-militar, por tanto, es un concepto emanado desde los ejércitos de los Estados miembros de la OTAN.

El trabajo de estas pequeñas unidades en Afganistán es la de ejecutar Proyectos de Impacto Rápido (QIP en sus siglas en inglés) con los que se consiguen resultados a corto plazo y de gran visibilidad. Mientras tanto, el resto de las unidades de los ejércitos pueden asegurar el espacio para la realización de otro tipo de actividades, ya sean de carácter militar o civil. Actualmente, quienes ejercen el mando de fuerzas como EUROFOR, EUROCUERPO y, por supuesto, fuerzas de la OTAN que vayan a desarrollar operaciones de paz, tienen perfectamente asumido que necesitan una interconexión que les auxilie en aspectos no específicamente militares de la operación, entre los que se incluye la ayuda humanitaria, derechos humanos, relación con diferentes tipos de organizaciones civiles y autoridades, etc.⁴³³

Todo el conjunto de actividades encaminadas a la cooperación y coordinación de estos aspectos es conocido con el nombre de cooperación cívico militar (CIMIC). Otra conceptualización de CIMIC es el establecimiento de relaciones formales con las autoridades nacionales, la población y las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, que las Fuerzas Armadas establecen con el fin de coordinar el empleo de recursos cívico-militares para el cumplimiento de una misión.

La definición más frecuente de CIMIC es la original de la OTAN: *“recursos y acuerdos en que se apoya la relación entre las Fuerzas Armadas y las autoridades civiles locales, militares y población civil en el área donde se encuentra la Fuerza o planea ser empleada”*. Dichos acuerdos incluyen la cooperación con las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, así como con las autoridades, concepto que debe entenderse en un doble sentido: la relación que debe darse en el terreno donde

⁴³³ FERNÁNDEZ DE ANDRÉS, José Luis, *“Cooperación Cívico-Militar”*, en *EUROFOR Eurofuerza Operativa Rápida*, Revista Española Tierra, Madrid, noviembre de 1998, pp. 77-80.

se produce o se ha producido el conflicto, entre los militares y la población civil (CIMIC) y cuando se refiere a la relación y coordinación entre los instrumentos militares y los civiles que las naciones tienen a su disposición para reconstruir la zona⁴³⁴, comprendiendo desde las relaciones de militares con agencias civiles gubernamentales y distintas ONG que actúan en el terreno⁴³⁵.

Por tanto, podemos definir los objetivos básicos de CIMIC en: a) apoyar la realización de los aspectos militares de los acuerdos de paz; b) promover la cooperación con la población civil y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; c) mejorar las capacidades de los organismos civiles; y d) crear un esfuerzo cívico-militar unificado y paralelo en apoyo de la ejecución de los acuerdos de paz. Entre los cometidos del CIMIC en Afganistán encontramos funciones que hasta la fecha no habían sido desarrolladas por las Fuerzas Armadas en otro tipo de conflictos⁴³⁶:

- Relación cívico-militar. Deberá establecerse con las autoridades civiles y organizaciones humanitarias que actúen en la zona de operaciones.
- Ayuda humanitaria. La tarea normal en este aspecto será crear las condiciones necesarias para que las organizaciones humanitarias puedan proporcionar la ayuda prevista.
- Control de población. En este aspecto, se incluyen evacuación de personal, reunificación de familias, restricción de movimientos, prevención de la violación de derechos humanos, etc.
- Control de recursos. Encaminado a satisfacer la necesidades de la población, sobre todo en el caso de misiones de ayuda humanitaria. Por otra parte, se estudiará el aprovechamiento que la propia Fuerza pueda hacer de los recursos de la zona de operaciones.

⁴³⁴ Op. cit., MARSAL Y MUNTALÁ, Jordi, p. 19.

⁴³⁵ TRIPODI, P., "Relaciones Civiles-Militares en Operaciones de Paz", en *La necesidad de in Defense and Security*, Studies, Brasil, 2002, pp. 1-10.

⁴³⁶ Op. cit., FERNÁNDEZ DE ANDRÉS, José Luis, p. 77.

- Defensa civil. Implica el consiguiente apoyo en situaciones de emergencia, bien realizado de forma directa a la población, bien planificado previamente con las autoridades civiles.

Dada la complejidad del conflicto afgano, los actores civiles y militares deben actuar de forma conjunta para garantizar el éxito de la misión. Además, los países deben actuar de forma combinada y coordinada, ya que difícilmente cada actor por separado pudiera obtener los resultados previstos. En esta línea, los Estados utilizan todos sus recursos (diplomáticos, militares, económicos...) para gestionar una crisis, especialmente en la fase de reconstrucción en la que se encuentra Afganistán. En este sentido, organismos regionales e internacionales, como la Unión Europea o la OTAN, han desarrollado mecanismos de actuación en países en conflicto.

La UE ha desarrollado la coordinación cívico-militar para dar un carácter más civil a las intervenciones en desarrollo y reconstrucción. La obtención de resultados es a largo plazo e implica un compromiso de ambos contingentes, civil y militar. En la dirección marcada por la UE, la parte militar se encarga exclusivamente de proporcionar seguridad a la parte civil, que trabaja en beneficio de la reconstrucción y el desarrollo, además de la ejecución de los proyectos de impacto rápido.

Son ya bastantes las prácticas habidas, pero tal vez la experiencia más desarrolladas y compleja es la de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) en Afganistán. Este concepto y su puesta en práctica estuvieron promovidas por los norteamericanos en el marco de la Operación Libertad Duradera (*Enduring Freedom*) de carácter básicamente antiterrorista y fue traspasado posteriormente al marco de la operación ISAF bajo dirección de la OTAN y básicamente de carácter estabilizador, proveedor de seguridad y de reconstrucción.

Cada país que dirige un PRT ha desarrollado su propio concepto de organización y gestión de la relación civil-militar. La complejidad de su origen y

desarrollo, así como las dificultades para conseguir unos resultados adecuados son evidentes, no únicamente por la situación socioeconómica de Afganistán y por la presencia de diversos actores del propio país con fines opuestos (gobierno legal, productores de opio, narcotraficantes, señores de la guerra, talibanes...) y por la coexistencia de las dos operaciones de distintas características y objetivos, sino también, por los diversos actores internacionales en el terreno: militares, civiles funcionarios de las agencias gubernamentales, trabajadores de empresas concesionarias de obras y servicios externalizados, miembros civiles de distintas ONG, etc.

Actores distintos con funciones y finalidades a veces claramente diferenciadas y, en ocasiones, en una situación en la que determinadas obras y servicios de carácter “civil” pueden ser desarrollados por militares, funcionarios civiles, trabajadores de empresas privadas y miembros voluntarios de ONG. Y las fuerzas militares deben garantizar la seguridad de los afganos de la zona, de los propios militares nacionales y de otras nacionalidades, de los que trabajan o actúan en la zona y al mismo tiempo realizan trabajos civiles, especialmente de infraestructuras y de necesidades básicas.

En definitiva, la labor CIMIC en Afganistán cuenta con un importante peso psicológico para ganarse los corazones de la población y que se deje de ver a las Fuerzas Armadas como invasores en situaciones de conflicto. La complejidad de la situación afgana hace que las labores CIMIC sean muy importantes para la misión de las Fuerzas Armadas en el terreno, siendo, para ello, la coordinación con los actores humanitarios fundamental, aunque muchas ONG se mantiene reacias a la hora de vincular los trabajos de desarrollo y reconstrucción con las propias Fuerzas Armadas.

5.1.1 La coordinación entre civiles y militares en la cooperación posconflicto

En marzo de 2004 el Gobierno de Dinamarca lanzó una iniciativa nacional encaminada a conseguir que todos los actores daneses que operan en áreas de crisis, trabajen de una manera coordinada con el objetivo común de estabilizar y normalizar las condiciones de vida de la zona afectada. Como resultado de esta iniciativa, basada en las experiencias de Afganistán, los Balcanes, Eritrea e Irak, el planeamiento y la preparación de las operaciones internacionales de paz en las que haya desplegadas fuerzas danesas, tienen que asegurar la concentración de los esfuerzos civiles daneses en la zona bajo la responsabilidad de sus tropas⁴³⁷.

La iniciativa danesa, denominada Planificación y Actuación Coordinadas⁴³⁸ (CPA) de las Actividades Civiles y Militares en Operaciones Internacionales, es una de las varias iniciadas tanto por las instituciones internacionales, como por los aliados individualmente para mejorar la cooperación cívico-militar y lograr que las lecciones aprendidas les resulten útiles a otros países, así como a la OTAN y a toda la comunidad internacional para ayudarles a desarrollar un planteamiento multilateral. Por supuesto, la naturaleza específica de la situación de seguridad determina, hasta qué punto, los actores civiles – organizaciones no gubernamentales, instituciones internacionales y otras agencias – pueden participar desde los inicios de una operación de pacificación. Podrían producirse situaciones en las que ni las organizaciones internacionales, ni las instituciones gubernamentales locales

⁴³⁷ Fuente OTAN, en, <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/spanish/special.html> [Consulta: 10/2009]

⁴³⁸ Dicha coordinación es llamada *CMCoord*. Se refiere a los mecanismos y procedimientos de coordinación usados por el Sistema de la ONU en las misiones de paz, y por agencias humanitarias y de desarrollo. A diferencia de la OTAN y de algunas naciones de Europa y América que usan la sigla CIMIC donde la coordinación vendría a ser un instrumento del comandante militar.

estén presentes en la zona del conflicto, y en ese tipo de contexto los militares tendrían que facilitar algún tipo de ayuda muy específica y de corta duración.

La coordinación cívico-militar, según las Naciones Unidas, es un sistema de interacción, que incluye, intercambio de información⁴³⁹, negociación, planeamiento y apoyo mutuo a todos los niveles, entre elementos militares y organizaciones humanitarias, de desarrollo a la población civil local para lograr los objetivos respectivos. Podemos establecer tres principios básicos en toda coordinación entre militares y organizaciones humanitarias⁴⁴⁰:

- a) **Interdependencia:** el darse cuenta que el éxito de cada componente depende del éxito de los otros componentes.
- b) **Duplicación:** en la ausencia de una coordinación significativa, uno experimentará que las tareas se duplican y que hay una aplicación ineficiente y de pocos recursos económicos. Los componentes diferentes usarán tiempo y recursos para recolectar la misma información, muchos componentes se enfocarán en los mismos casos de alto perfil mientras que actúan con negligencia en casos con menos perfil, y a menudo en los casos más inaccesibles. Cuanto más significativa es la coordinación, más eficiente será el esfuerzo global. Por ejemplo, si la unidad médica de un Batallón, una clínica local y organizaciones no gubernamentales no coordinan esfuerzos, pueden todos cubrir la misma área y dejar de lado otras.
- c) **Esfuerzos combinados:** al coordinar esfuerzos, a través del apoyo mutuo y al coordinar diferentes iniciativas para que coincidan en el

⁴³⁹ Véase SMITH, M. y HOFSTETTER, M., “Carretera o callejón sin salida. El flujo de información en las Operaciones Cívico-Militares”, en *Military Review*, marzo/abril 2001, pp. 9-14.

⁴⁴⁰ DE LA RIVA, Luis, “Coordinación cívico-militar humanitaria”, en *Ejército de Tierra Español*, Nº 792, 2007, pp. 72-78.

mismo período de tiempo, uno está logrando el poder de la “palanca”, o sea lograr juntos “más” que lo que cada componente hubiese logrado por sí solo. A través del cambio de información, planeamiento conjunto, apoyo mutuo y permanente coordinación y retroalimentación, la misión logrará un esfuerzo holístico, muy diferente. Por ejemplo, a través de la coordinación los distintos componentes involucrados en el proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), a saber el componente militar, agencias de la ONU, ONG locales e internacionales⁴⁴¹, autoridades locales, partes conflictivas, comunidad local, ex combatientes y sus familias, mutuamente reforzarán los esfuerzos de los otros y, en hacer tal cosa, desarrollaran un momento positivo alrededor de la campaña de DDR que ayudará a cada componente a sortear los obstáculos que enfrenta en su propia área de especialización

Las actividades cívico-militares incluyen el compartir información⁴⁴², planeamiento conjunto y evaluación, negociación, coordinación, apoyo mutuo, cooperación y construcción de la confianza. El intercambio de información está en el centro de la coordinación, pudiéndose llevar a cabo a través de reuniones, intercambio de información escrita y/o en forma electrónica y a través de centros de operación conjunta. El éxito del esfuerzo de civiles y militares está directamente unido a la calidad y cantidad de información compartida.

El conjunto de planeamiento y evaluación, es la forma más avanzada de coordinación y lo más difícil de lograr, pero cuando se aplica, también es la forma más efectiva. La coordinación es cuando las iniciativas, campañas y programas se sincronizan y se unen complementándose unas con otras. El

⁴⁴¹ STUDER, M., “El CICR y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 842, Madrid, 2001, pp. 367-390.

⁴⁴² Véase Agencia de Desarrollo de Estados Unidos USAID, en, http://www.usaid.gov/espanol/pr030227_sp.html [Consulta: 10/2009]

apoyo mutuo y la cooperación es cuando un componente asiste al otro para lograr un objetivo⁴⁴³, por ejemplo cuando el componente militar provee escolta de seguridad a un convoy de ayuda humanitaria (caso de la misión en Afganistán). La construcción de la confianza abarca todos los esfuerzos tendientes a mejorar la confianza que el gobierno local, las partes y la población local tienen en la operación y el proceso de paz.

La coordinación debería tener lugar a todos los niveles (sector, región, distrito, local) y en todas las áreas (seguridad, ayuda humanitaria, reconstrucción, derechos humanos, electoral, etc.) donde más de un componente esté trabajando junto a otro. La Fuerza de *peacekeeping*, típicamente utiliza un Centro de Operaciones Cívico Militar para asegurar la coordinación en su área de operaciones a nivel sector o batallón. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios o el Coordinador Humanitario o la Agencia más importante en el terreno, será responsable de coordinar la ayuda humanitaria. Característicamente establecen un Centro de Operaciones Humanitarias de ONU y/o un Centro de Operaciones Logísticas Conjuntas para este propósito.

Después de dos décadas de participación en lo que, de forma genérica – y sólo para el ámbito relativo a las Fuerzas Armadas –, denominamos Misiones de Paz, se puede afirmar que no existen una doctrina común de actuación de la cual dimanen procedimientos que, aceptados por todos y elaborados en conjunto, supongan la materialización de la política del gobierno y faciliten la cooperación y el entendimiento entre los actores nacionales, estatales o no, implicados en las zonas del exterior en las que se decida actuar. Sobre el terreno y, en algunos ámbitos, existe una falta de coordinación que parte del

⁴⁴³ *Op. cit.*, OTAN, *La OTAN y la construcción de la Paz. Mejorar la Cooperación cívico-militar al estilo danés*, en, <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/spanish/special.html> [Consulta: 10/2009]

origen, en el más alto nivel, y que se acrecienta con el desconocimiento y la desconfianza que a veces hay entre las partes⁴⁴⁴.

Aunque no se pueden reproducir estructuras y conceptos nacionales en organizaciones multinacionales como la OTAN, hay que enfrentarse a problemas similares y desarrollar soluciones parecidas a nivel multilateral. Sin embargo, hasta ahora el enfoque de la Alianza respecto a la CPA se ha caracterizado por ser poco sistemático y de carácter general, si bien, se han ido desarrollado cada vez más procedimientos útiles de una manera pragmática.

De hecho, se pueden citar varios ejemplos a nivel táctico de fuerzas de mantenimiento de la paz que mientras operaban en un sector geográfico específico han coordinado y planificado sus actuaciones junto a las agencias humanitarias y de reconstrucción y desarrollo, que a menudo tenían la misma nacionalidad que las fuerzas de mantenimiento de la paz, para lograr sinergias locales⁴⁴⁵. Los Equipos Provinciales de Reconstrucción (PRT) que operan en Afganistán dirigidos por países concretos constituyen un buen ejemplo y motivo de esta investigación.

Además, la creación de un Comité de Dirección de los PRT que reúne a representantes de la Fuerza Internacional de Apoyo a la Seguridad dirigida por la OTAN, el Gobierno afgano, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, representa un esfuerzo permanente para adoptar a nivel operativo un planteamiento del tipo CPA respecto a las actividades cívico-militares. También se han propuesto una serie de iniciativas a nivel estratégico

⁴⁴⁴ PETER, R., "The Human Terrain of Urban Operations" en *Parameters*. Vol. XXX nº1, Spring 2000, p. 10, en, <http://users.jyu.fi/~aphamala/pe/issue2/urban.htm> [Consulta: 10/2009]

⁴⁴⁵ Véase PELLICER, S., "La presencia militar española en los Balcanes" en GIRÓN, J. y PAJOVIC, S., *Los Nuevos Estados de la Antigua Yugoslavia*, Universidad de Oviedo, 1999, pp. 271-292; PÉREZ GÓMEZ, J., "El papel de España en el proceso de Paz en la ex Yugoslavia" en *Op. cit.*, Girón, J., y PAJOVIC, S, pp. 295-314; PUGH, M., "Civil-Military Relations in Peace Support Operations: hegemony or emancipation?" *Seminar on Aid and Politics*, ODI, London, 1 February 2001, pp. 1-15.

dentro de la OTAN. En esta misma línea, el Mando Aliado de Transformación está buscando un "planteamiento holístico" para la planificación operativa y el Mando Aliado de Operaciones está impulsando la idea de integrar la respuesta militar de la Alianza en un marco global de "estrategia colectiva" que incluya elementos no militares.

Por el contrario, se encuentran visiones contrapuestas en el campo del humanitarismo. El Comité Internacional de la Cruz Roja destaca que *“un creciente número de conflictos las fuerzas armadas y las organizaciones humanitarias deben actuar de manera paralela. Sin embargo, sus objetivos son distintos: por un lado, contribuir a la resolución política y militar del conflicto y, por otro, mitigar las consecuencias del conflicto sobre las poblaciones víctimas”*⁴⁴⁶. Por consiguiente, la acción humanitaria del CICR se rige por los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia característicos del Derecho Internacional Humanitario.

El CICR argumenta que debe llevar a cabo sus actividades independientemente de todo objetivo y consideración política o militar, aplicando como único criterio las necesidades de las víctimas⁴⁴⁷. Por su parte, las fuerzas armadas están sujetas al poder político que establece el marco de su misión y los objetivos que han de conseguir, recurriendo entre otras cosas a la fuerza. El CICR llega a las tres conclusiones siguientes:

- El objetivo primordial de las operaciones militares debe ser instaurar y preservar la paz y la seguridad, y contribuir así a una solución política del conflicto.
- La meta de la acción humanitaria no es resolver el conflicto, sino proteger la dignidad humana y salvar vidas. Debería llevarse a cabo de manera paralela a un proceso político que, teniendo en cuenta las causas subyacentes del conflicto, procure alcanzar una solución política.

⁴⁴⁶ *Op. cit.*, STUNDER, Meinard.

⁴⁴⁷ *Ibidem.*

Las organizaciones humanitarias deben preservar su independencia de decisión y de acción, a la vez que mantienen consultas estrechas con las FF.AA.

La participación en una Operación de Mantenimiento de la Paz o de ayuda humanitaria es una decisión del Estado, que se desarrolla con fondos públicos y en las que la mayoría del personal y medios materiales participantes son de titularidad pública⁴⁴⁸. Sin embargo, tanto en el contexto internacional, principalmente Naciones Unidas y Unión Europea, se configuran guías de actuación, como las Oslo Guidline. Cabe señalar a lo afirmado por Antonio MARTÍNEZ DE LOS REYES, que la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, insta a las Fuerzas Armadas a la implicación en las labores humanitarias y de reconstrucción y a la plena coordinación con las Agencias de desarrollo.

La necesidad de coordinación entre estructuras civiles y militares se ha puesto de manifiesto en la actuación en Afganistán. Sin duda, los dos componentes – civil y militar – son esenciales para el éxito de las operaciones, y para promover la seguridad humana y asegurar la recuperación del país donde se interviene y el bienestar de su población. Esta necesidad se deriva de los objetivos de la comunidad internacional y, en particular, de la política exterior y de seguridad común, que pretende dar apoyo al desarrollo económico y social y a la estabilidad política de Afganistán. Por otro lado, dichos objetivos y operaciones se engloban cada vez más en el contexto de lo que se viene en llamar “seguridad humana”, una concepción amplia que gira entorno a la noción de la ausencia de temor de las personas, en contraposición al miedo o la ansiedad provocados por amenazas a la integridad física o psicológica⁴⁴⁹.

⁴⁴⁸ MARTÍNEZ DE LOS REYES, Antonio, “Coordinación y cooperación entre estructuras civiles y militares. Los instrumentos necesarios” en *La Cooperación entre lo civil y lo militar. Visión de los protagonistas y Propuestas para el mundo de la Cooperación*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2007, pp. 247-266.

⁴⁴⁹ Ya sea por efectos de las guerras, la opresión, el hambre, las catástrofes u otros motivos.

Es, asimismo, evidente que los problemas de índole humanitaria que surgen de manera conexas a los conflictos no lo hacen de forma espontánea y que el origen de los conflictos se sitúa ante todo en problemas de índole política, social, económica, étnica o ideológica. Como se señala inclusive en un documento del Grupo Especial de Tareas sobre Mantenimiento de la Paz de la OTAN, la caracterización de una crisis como humanitaria, no debe velar las causas políticas de la crisis⁴⁵⁰. En el plano político, sin embargo, existe una marcada tendencia a definir políticas para una participación más directa de las fuerzas militares en las tareas civiles y humanitarias.

CIMIC es un concepto que las FF.AA. han utilizado esta noción para referirse a la obtención de apoyo para su misión por parte de la población civil (la OTAN la define como una función de apoyo al combate). En la actualidad, la cooperación cívico-militar se interpreta ampliamente como una interfaz entre los militares y la población civil, incluidas las organizaciones humanitarias⁴⁵¹.

Así pues, toda referencia a la cooperación cívico-militar debe hacerse con cautela. Sea cual fuere la interpretación que se conceda a este concepto, éste expresa ante todo y fundamentalmente una función militar. Por consiguiente, no es una expresión afortunada para describir las relaciones de las asociaciones o agencias humanitarias con las fuerzas militares, ni para describir las funciones de un delegado cuyo papel esencial consista en el enlace con las fuerzas militares. El riesgo inherente a la cooperación entre civiles y militares reside en que podría inducir a los militares a sobrepasar los límites de su cometido (militar) y concentrarse más en actividades humanitarias que en tareas de paz y seguridad.

En primer lugar, las siglas CIMIC significan Cooperación Cívico Militar (*Civil & Military Cooperation*) y los problemas comienzan con la palabra

⁴⁵⁰ Véase OTAN, *Compendium of Views and Experiences on Humanitarian Aspect of Peacekeeping*, Grupo Especial de Tareas sobre Mantenimiento de la Paz de la OTAN, Bruselas, 1999.

⁴⁵¹ *Op. cit.*, STUDER, Meinard, p. 371.

“cooperación”. Si su significado es *“trabajar juntos para alcanzar el mismo objetivo, poniendo en común esfuerzo y capacidades”* no debería haber ningún problema, pero todos sabemos, y unas veces somos víctimas y otras origen del problema, que incluso en organizaciones jerarquizadas y dedicadas a un objetivo específico, la cooperación entre los distintos departamentos resulta a veces complicada.

Siguiendo la argumentación de Mary KALDOR, la situación actual en este ámbito que es reconocida por los miembros de las Fuerzas Armadas⁴⁵², como por el personal de las Agencia de Desarrollo y por cooperantes pertenecientes a organismos internacionales u ONG, aconsejan la creación de una institución interministerial (Ministerio de Defensa y Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación) de carácter permanente (civil-militar) que asuma los siguientes cometidos generales:

- Coordinación de las Operaciones, en lo relativo a la cooperación entre elementos civiles y militares, en la concepción, planeamiento, decisión, ejecución y extracción de lecciones aprendidas.
- Recopilación, análisis y estudio de las experiencias individuales y colectivas, para la extracción de lecciones aprendidas que conduzcan a la elaboración de procedimientos consensuados, adecuados y eficaces.
- Interlocución unificada, en lo relativo a la cooperación entre elementos civiles y militares, entre el Gobierno y la misión española destacada en cada caso considerado. Formación conjunta y unificada, en todas las disciplinas específicas necesarias, del personal de la Administración de Estado y de las Organizaciones no Gubernamentales que vayan a participar en estas misiones.
- Ostentar la representación de España en los Organismos y Foros, nacionales e internacionales, especializados en esta materia.

⁴⁵² *Op. cit.*, KALDOR, Mary, en MARTÍN DE LOS REYES, Antonio.

En este punto es necesario señalar que esta propuesta nada tiene que ver con los Equipos de Cooperación Cívico-Militar (Equipos CIMIC), que ya existen y que integrados exclusivamente por personal militar y dependiendo, también exclusivamente, del jefe de la unidad militar, tienen como cometido facilitar el cumplimiento de la misión de la fuerza. De la misma forma que en el ámbito de la inteligencia, hablamos de niveles (táctico, operacional y estratégico), también en lo relativo a la integración de las capacidades civiles y militares debemos hablar de niveles. Si estamos de acuerdo en que *“la participación en una Operación de Mantenimiento de la Paz o de Ayuda Humanitaria es una decisión del Estado, que se desarrolla con fondos públicos y en las que la mayoría del personal y medios materiales participantes son de titularidad pública”*⁴⁵³, debemos asumir como cierto que, a nivel estado, debe existir una estructura y una doctrina que hagan viable la puesta en marcha de las de las decisiones del Gobierno.

También es necesario señalar que una iniciativa de este tipo, además de ser necesaria, se percibiría por la opinión pública nacional e internacional como una demostración de coherencia de los planteamientos del gobierno y de su compromiso con los más desfavorecidos y, lógicamente, sería difícil que algún grupo político pudiera oponerse con argumentos sólidos a esta iniciativa. Entendemos que debemos hacer este esfuerzo porque es necesario y porque tenemos la capacidad para llevar a cabo esta iniciativa. Creemos que el éxito del mismo conducirá en un futuro no muy lejano a internacionalizar esta estructura primero en el ámbito europeo y de la OTAN y posteriormente en de las Naciones Unidas.

⁴⁵³ *Ibidem*, p.265.

5.2 La Organización del Atlántico Norte como nuevo actor de desarrollo en Afganistán (OTAN-ISAF)

Con la aparición de las nuevas amenazas en el escenario internacional y coincidiendo con la desaparición de la URSS, se amplía el concepto de defensa hasta incluir el diálogo y la cooperación práctica con los países no pertenecientes a la Alianza⁴⁵⁴, que fueron considerados instrumentos clave para reforzar la seguridad euroatlántica. En este nuevo contexto, la OTAN ha asumido nuevas funciones y ha reafirmado su compromiso de seguir preservando la seguridad de sus socios pudiendo intervenir allí donde y cuando crea conveniente. En este sentido, ha asumido la gestión de crisis de conflictos – Balcanes o intervenciones en zonas geográficas donde existan nuevas amenazas como el terrorismo internacional – Afganistán. El actual Concepto Estratégico de la OTAN publicado en 1999, describe los riesgos que debe afrontar la Alianza como “*multidireccionales y difíciles de predecir*”. En este nuevo marco de actuación, las tareas fundamentales de la Alianza son las siguientes⁴⁵⁵:

- actuar como cimiento de la estabilidad del área euroatlántica;
- servir como foro de consultas sobre cuestiones de seguridad;
- disuadir y neutralizar cualquier intento de agresión contra cualquier Estado miembro;
- prevenir los conflictos e implicarse activamente en la gestión de crisis;
- impulsar la asociación, cooperación y diálogo con los restantes países del área euroatlántica.

Al finalizar la guerra fría y con la desmembración de la Unión Soviética, EE.UU. volvió sus ojos hacia una inmensa área de la masa euroasiática comprendida entre el este de Europa y China. Se empezaron a resaltar por los

⁴⁵⁴ Véase CARACUEL RAYA, María Angustias, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, TECNOS, Madrid, 2004.

⁴⁵⁵ Véase, OTAN, *La Transformación de la OTAN*, en, <http://www.nato.int/docu/nato-trans/nato-trans-sp.pdf> [Consulta: 10/2009]

expertos las reminiscencias del “*Gran Juego*” (*Great Game*) entre el Imperio británico y la Rusia de los zares, ya que EE.UU. empezaba a introducirse en una zona hasta entonces vedada por ser territorio soviético, pero que comenzaba a adquirir importancia desde varios puntos de vista, tanto geoestratégico como político y económico, y posteriormente como un frente principal de operaciones en la *Guerra Global al Terror*. Así, utilizando el concepto de “*Gran Oriente Medio*” (*Great Middle East*), esta inmensa área se convierte en objeto de la política estratégica de EE.UU. posguerra fría que utilizó dos mecanismos básicos para la zona: la expansión de los mecanismos de cooperación de la OTAN y la búsqueda de fuentes energéticas alternativas, sobre todo en referencia a la zona del Cáucaso y Asia Central⁴⁵⁶.

EL concepto estratégico de 1999 establece que, para realizar su objetivo esencial, la Alianza desempeña tres tareas fundamentales: la seguridad como tal, en el sentido de sentar una de las bases indispensables para un entorno estable; la consulta; y la disuasión y defensa. Como función complementaria, con el fin de reforzar la seguridad y la estabilidad euroatlántica, se añade la gestión de crisis⁴⁵⁷. Por otro lado, las operaciones en teatros fuera de este espacio geográfico tienen una función transformadora y modernizadora de las fuerzas armadas, debido también a las nuevas amenazas post guerra fría. Así, un fracaso en Afganistán podría condenar a la Organización a la irrelevancia, un éxito podría convertirla en un formidable activo político y militar para los aliados.

En otro sentido, la evolución en la situación de Irak, las operaciones en Afganistán, la necesidad de soluciones diferentes para el área del Cáucaso y Asia Central, la alianza estratégica con la India desde los acuerdos de 2005 y la progresiva reafirmación de la Organización de Cooperación de Shanghai de la

⁴⁵⁶ GARCÍA CANTALAPIEDRA, David, *Estados Unidos, la OTAN y la necesidad de una nueva estrategia trasatlántica en el “Gran Asia central”*, Real Instituto Elcano, ARI Nº 31/2008, 19 de marzo de 2008, p. 1.

⁴⁵⁷ ORTIZ, Antonio, “*La OTAN tras la cumbre de Estrasburgo-Kehl*”, en *Política Exterior*, Nº 129, VOL. XXIII, Madrid, mayo/junio 2009, pp. 59-70.

mano de China y Rusia, llevó a la Administración Bush en 2005 a crear un enfoque específico para el Cáucaso y Asia Central, bajo el concepto de “*Gran Asia Central*”. Esta política tiene como objetivo prioritario la estabilización de Afganistán, mediante no solo la acción de ISAF, sino también integrando el país económicamente con sus vecinos y favoreciendo las relaciones entre Asia Central y el sur de Asia, uniendo ambas áreas⁴⁵⁸.

Como vehículos de la estrategia de integrar a los Estados de esta área en las instituciones políticas, económicas y militares occidentales se encontraban la OSCE, la OTAN y sus diferentes mecanismos de cooperación y ampliación. Uno de los mecanismos fue la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte en 1991 y posteriormente el programa de Asociación para la Paz de 1994, que permitía la cooperación militar con los Estados de Europa Oriental, Cáucaso y Asia Central, y facilitaba la relación con EE.UU..

Desde este punto de vista, y con el desarrollo de la política norteamericana hacia la zona hasta ese momento, observamos la racionalidad de la concepción estratégica del Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN en 1999 y la creación de la llamada área euroatlántica como área de responsabilidad y actuación para la OTAN, en función de las amenazas crecientes del terrorismo, armas de destrucción masiva y Estados agresores y *fallidos*, y la creación de estabilidad en la zona euroatlántica⁴⁵⁹. En este sentido, se habían de entender las sucesivas ampliaciones de la Alianza y los programas de colaboración en el área, incluyendo la instalación de nuevas bases norteamericanas en Rumanía, Bulgaria y Azerbaiyán, reforzando la capacidad de proyección sobre Asia y su presencia en Afganistán, Tayikistán y Kirguizistán.

Desde otro punto de vista, la sociedad internacional ha experimentado ciertos cambios que se han ido reflejando en la evolución de la OTAN. En la nueva coyuntura, las regiones con menor capacidad de desarrollo han visto

⁴⁵⁸ *Op. cit.*, p. 2.

⁴⁵⁹ *Ibidem*.

como sus instituciones se han vuelto más frágiles, consecuencia, entre otras, del proceso de globalización y de los cambios en la nueva sociedad internacional. La comunidad internacional está cada vez más preocupada por las consecuencias que acarrea la fragilidad de los Estados para la estabilidad y el progreso. Actualmente, un tercio de los pobres del mundo viven en países en los que el Estado carece tanto de voluntad, como de capacidad para comprometerse productivamente con sus ciudadanos a fin de garantizar la seguridad, proteger los derechos humanos y suministrar las funciones fundamentales para el desarrollo⁴⁶⁰.

En este sentido, aparecen los denominados Estados frágiles⁴⁶¹ (también llamados débiles o fallidos) que se diferencian de los países con mayor capacidad, en que hacen frente a graves retos para el desarrollo, tales como una gobernabilidad debilitada, unas capacidades administrativas limitadas, crisis humanitarias crónicas, tensiones sociales persistentes, violencia o las secuelas de una guerra. Los efectos indirectos resultantes de la fragilidad del Estado son los conflictos violentos, el crimen organizado, la migración y/o el tráfico de estupefacientes que se encuentran en el centro de las preocupaciones suscitadas por la estabilidad internacional y el desarrollo mundial.

Las situaciones frágiles requieren de una estrecha colaboración entre los actores implicados en materias como la economía, el desarrollo, la diplomacia y la seguridad. Comprometerse a apoyar, a seguir y a evaluar las perspectivas del gobierno en su conjunto y unir esfuerzos en materia de investigación,

⁴⁶⁰ OCDE-CAD, “Declaración Política para Mejorar la Eficacia del Desarrollo en los Estados Frágiles”, en *Estados Frágiles: Declaración de Intenciones y Principios para el Compromiso Internacional en los Estados y Situaciones de Fragilidad*, Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), reunión de Alto Nivel del CAD 3 y 4 de abril de 2007 (29), p. 5.

⁴⁶¹ Los Estados fallidos no constituyen un fenómeno nuevo, pero desde el fin de la guerra fría están multiplicándose en número. En un primer momento, eran objeto de preocupación por razones humanitarias fundamentalmente. Posteriormente, a los motivos humanitarios se han añadido preocupaciones de seguridad, especialmente a partir del 11 de septiembre.

análisis, planificación e implementación de programas es una vía por la que apuesta la nueva OTAN para crear un espacio de gobernabilidad óptimo y sentar las bases del desarrollo.

Es frecuente que este tipo de Estados acaben inmersos en conflictos armados a propósito de los cuales también se ha acuñado un adjetivo particular, el de “conflictos desestructurados”⁴⁶². En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas Boutros BOUTROS-GHALI *"Una característica de estos conflictos es el colapso de las instituciones estatales, especialmente las policiales y las judiciales, con la parálisis resultante del Gobierno, la ruptura de la ley y el orden y el bandidaje y el caos generalizados. No sólo se suspenden las funciones del Gobierno sino que se destruyen o saquean sus bienes y los funcionarios experimentados son asesinados o huyen del país. Esto es rara vez el caso en las guerras interestatales. Así pues, en estos conflictos la intervención internacional debe extenderse más allá de las labores militares y humanitarias e incluir la promoción de la reconciliación internacional y el restablecimiento del Gobierno efectivo"*⁴⁶³.

Por tanto, los Estados son frágiles cuando las estructuras estatales carecen de voluntad política y/o de la capacidad necesaria para proporcionar las funciones básicas para la reducción de la pobreza, el desarrollo y proteger la seguridad y los derechos humanos de sus habitantes. El compromiso internacional deberá ser concertado, sostenible y centrado en el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad a través del compromiso en dos ámbitos fundamentales. En primer lugar, apoyando la legitimidad y la responsabilidad⁴⁶⁴ de los Estados haciendo frente a cuestiones como la

⁴⁶² POZO SERRANO, Pilar, “Estados Fallidos, Derechos Humanos y Seguridad Internacional”, en *Los retos humanitarios del siglo XXI*, Tirant lo Blanch Publicacions, Universitat de València, Valencia, 2004, pp. 173-185.

⁴⁶³ Discurso de clausura del Secretario General de las Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali, en el Congreso *Hacia el siglo XXI: el Derecho Internacional como Idioma de las Relaciones Internacionales*, 13-17 de marzo de 1995, Nueva York, p. 9.

⁴⁶⁴ *Op. cit.*, OCDE-CAD, p. 8.

gobernabilidad democrática, los derechos humanos, el compromiso de la sociedad civil y la construcción de la paz. En segundo lugar, fortaleciendo la capacidad de los Estados para llevar a cabo sus principales funciones esenciales para reducir la pobreza.

Afganistán representa un escenario complejo debido a su situación geoestratégica, sus condiciones de seguridad, situación económica e incremento de la producción de opio. Además, el Gobierno no puede proporcionar las mínimas condiciones de estabilidad a su población y las normas emanadas del Estado no son ejecutables en la mayor parte del país. Por ende, Afganistán representa un marco de inseguridad e inestabilidad heredero de su historia y de las circunstancias actuales que rigen la sociedad internacional. Consecuentemente, nos encontramos ante un *Estado Frágil*⁴⁶⁵ que es incapaz de sostener sus instituciones y llegar a su población. Para hacer frente a los problemas que plantea la exclusión es fundamental establecer las causas que los originan y conocer los agentes que contribuyen a su existencia.

Como consecuencia de esta situación y del nuevo enfoque que ha adquirido Asia Central en la política internacional, la OTAN se ha visto condicionada para abordar un nuevo escenario de intervención en el que la obtención de resultados no está condicionada exclusivamente a la utilización de medios militares. ¿Cómo una organización pensada y creada para la

⁴⁶⁵ Véase ZERAUI, Zidane, *La guerra contra el terror. Estados Unidos, Afganistán y la lucha contra el terrorismo*, Ariete, México, 2006; BURKE, Megan, "Construcción del Estado ¿Puede la Comunidad Internacional hacerlo bien?", *Global Policy Institute*, FRIDE, Madrid, enero, 2008; MATTHEWS, Robert, "Poppy seeds and dragon's teeth: NATO struggles with an opium-funded war in Afghanistan", FRIDE, Madrid, 2008; WILLETT, Susan, "Insecurity, conflict and the new global disorder", *IDS Bulletin*, vol. 32, n 2, abril 2001, pp. 35-47; TSCHIRGI, Necla, "Peacebuilding as the link between security and development: is the window of opportunity closing?", *International Peace Academy*, New York, diciembre 2003, SILVELA, Enrique, "Las Fuerzas Armadas en la Reconstrucción Nacional: los PRT en Afganistán", Real Instituto Elcano, Área de Seguridad y Defensa, ARI N° 49-2005, 14.4.2005, pp. 1-5.

defensa militar puede resolver conflictos en los que los medios para resolverlos no son exclusivamente militares, sino más bien políticos? ¿Cómo la OTAN se ha adaptado a la nueva situación internacional y sus nuevas amenazas en las que el componente civil (político) tiene un papel preponderante? La intervención de la OTAN en Afganistán marca un antes y un después en la lógica de la propia organización, jugándose el prestigio y la eficacia en la nueva sociedad internacional y el ser un mecanismo efectivo para la resolución de los conflictos modernos.

5.2.1 La OTAN en Afganistán: International Security Afghanistan Force (ISAF)

Previamente a la intervención en Afganistán, la OTAN había desarrollado actividades similares en otro escenario de análogas características. La intervención humanitaria en los Balcanes fue pionera de un nuevo modelo de actuación de la organización. Muchas fueron las posturas ideológicas que encontraban esta acción al margen del derecho internacional público, debido a la ausencia de una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Supuso una inversión del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la OTAN sustituyó al propio Consejo de Seguridad – según el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas⁴⁶⁶—

Mientras que antes de Kosovo, la doctrina oficial de la organización era la de apoyar operaciones de mantenimiento de la paz bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a partir de las acciones en la antigua Yugoslavia, la organización ha asumido un papel más relevante, incluso al margen de la propia ONU. Ante las nuevas amenazas y la propia modernización de la OTAN, se han buscado nuevos modelos de actuación como son las intervenciones humanitarias y la lucha contra el terrorismo

⁴⁶⁶ Véase ORTEGA TEROL, Juan Miguel, *La Intervención de la OTAN en Yugoslavia*, Colección SEPTEN UNIVERSITAS, Oviedo (Asturias), 2001, p. 3.

internacional, aunque estas sean fuera de los ámbitos geográficos de la propia organización.

En relación con esta nuevo paradigma, al día siguiente de los atentados ocurridos el 11 de septiembre de 2001, el Secretario General de la Organización, tras una reunión de urgencia del Consejo, invocó por primera vez, y hasta ahora, única en su historia, el artículo V del Tratado del Atlántico Norte, considerando el *ataque a uno de sus miembros como un ataque a la organización*⁴⁶⁷. La primera consecuencia fue el desencadenamiento de la primera operación al amparo de ese artículo, denominada *Active Endeavour* para la seguridad en el mediterráneo y que, actualmente, sigue activa⁴⁶⁸.

Durante la reunión de la organización en la ciudad de Reykiavik en mayo de 2002, los ministros de Defensa de los países miembros, declararon que *“La OTAN debe ser capaz de desplegar sobre el terreno fuerzas que se puedan desplazar con rapidez adonde se las necesite y puedan mantenerse operativas a pesar de la distancia y el tiempo transcurrido”*⁴⁶⁹. En este contexto, las Naciones Unidas se hacen cargo de uno de los mandos de la seguridad para Afganistán, creándose así la *International Security Assistance Force* (ISAF).

La presencia de ISAF en Afganistán está amparada por varias Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), siendo la última la 1833 (2008) de 22 de septiembre de 2008, en la que se prorroga la misión de ISAF en Afganistán⁴⁷⁰. En agosto de 2003, la OTAN acordó asumir el mando de ISAF para contribuir a la estabilización de Afganistán y participar en las misiones de seguridad (Resolución del CSNU

⁴⁶⁷ ORTEGA FELIÚ, Luis, *Posible Evolución de Afganistán. Papel de la OTAN*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Documentos de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid, marzo de 2007, p. 7.

⁴⁶⁸ *Ibidem*.

⁴⁶⁹ *Op. cit.*, OTAN, *La Transformación de la OTAN*.

⁴⁷⁰ Resolución 1717 (2007), de 19 de septiembre de 2007 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

1510 de 2003), siendo la primera vez que esta organización actúa fuera del área geográfica para la que fue creada. No obstante, no podemos establecer una comparativa entre la intervención en Kosovo y las acciones emprendidas en Afganistán⁴⁷¹, pero si podemos afirmar que con la presencia de la OTAN en el país asiático, se ha desarrollado un nuevo modelo de intervención militar, acompañada por una importante labor civil y donde se ha devuelto el protagonismo, aunque este solamente sea legal, a las Naciones Unidas adquiriendo más relevancia el las actividades de reconstrucción.

La primera misión de ISAF fue dirigida por Reino Unido y participaron en ella fuerzas de otros países, en su mayoría miembros de la OTAN. Después vino la ISAF II, dirigida por Turquía y la ISAF III bajo mando conjunto de Alemania y Holanda. Durante ISAF I, el mandato de las Naciones Unidas limitaba su actuación a la ciudad de Kabul, pero, a raíz de la Resolución 1510 (2003) del Consejo de Seguridad se autorizaron las intervenciones fuera de los márgenes de la capital. Finalmente, en verano de 2006, se lleva a cabo la tercera parte de la extensión de ISAF, a través de la Operación Medusa, controlando la zona sur y oeste del país y, en otoño del mismo año⁴⁷², ISAF IV, donde la totalidad del territorio queda bajo mando de la OTAN y donde parte de las fuerzas utilizadas por los EE.UU. en la Operación Libertad Duradera (OEF en sus siglas en inglés) pasan a formar parte de la ISAF⁴⁷³.

ISAF es una operación desplegada inicialmente en Kabul de acuerdo con la autorización del Consejo de Seguridad, amparándose en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, y cuya legitimidad descansa además en el consentimiento del Gobierno provisional afgano, tal como se plasmó en el Acuerdo de Bonn de diciembre de 2001. Poco después de que la OTAN se hiciese cargo del mando y la coordinación de la operación, el CSNU, extendió

⁴⁷¹ Véase MINISTERIO DE DEFENSA, *El Futuro de la OTAN después de Riga*, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 2006.

⁴⁷² *Op. cit.*, ORTEGA FELIÚ, Luis.

⁴⁷³ Actualmente nos encontramos en la operación de ISAF XX.

la correspondiente autorización al conjunto del territorio del país. En contraste con los objetivos de la OEF, el mandato de ISAF no tiene carácter propiamente ofensivo, sino que su acción se limita a ofrecer apoyo al Gobierno afgano para que éste logre ejercer su acción en el conjunto del territorio⁴⁷⁴.

La estrategia de la propia OEF se vio afectada de forma significativa en la continuidad del esfuerzo en Afganistán con la aparición del nuevo escenario en Irak. Desde la decisión por parte de los EE.UU. de intervenir militarmente contra el régimen de Saddam HUSSEIN, la situación en Afganistán sufre un cambio negativo y empiezan a perder protagonismo las políticas de reconstrucción y de seguridad en el país. Por ello, ISAF empieza a asumir mayores competencias en seguridad y reconstrucción y los procesos de rehabilitación empiezan a alargarse en el tiempo.

Estados Unidos se había mostrado dispuesto a la desaparición de OEF sólo en caso de que ISAF incluyese entre sus objetivos centrales la destrucción de Al Qaeda y de otros grupos terroristas, así como el apoyo al Gobierno afgano para lograr la erradicación del opio⁴⁷⁵. En esta línea argumental, los objetivos de los Estados Unidos no se centraban en el desarrollo y en la reconstrucción de Afganistán, pilar fundamental del *Afghanistan Compact*, sino que su punto de mira se dirigía a la eliminación de las redes terroristas que imperan en el país.

Por su parte, muchos países europeos se opusieron a otorgar a ISAF un mandato que incluyese la acción directa de combate, además de que trataron de evitar que Estados Unidos aprovechara la ocasión para disminuir el número

⁴⁷⁴ Véase Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1383 y 1386 (2001), 1444 (2002), 1510 (2003), 1623 y 1659 (2004), 1776 (2007) y la 1806 y 1833 (2008).

⁴⁷⁵ PERAL, Luis, *Afganistán: desafíos de la estabilidad y oportunidades del caos*, Centro Internacional de Toledo para la Paz, CIT Pax, Informe CIT paz nº. 2, diciembre 2006, p. 8.

de sus efectivos en el país⁴⁷⁶. Así, y con independencia de la intención expresa de aumentar la cooperación y la sinergia entre ambas operaciones, lo que ha supuesto una adaptación del Plan de Operaciones (OPLAN) de ISAF, la acción de pacificación de la OTAN continúa manteniendo su independencia respecto de la lucha antiterrorista liderada por OEF. Este proceso de transición no puede darse por concluido, pero sí parece claro, sobre todo después de la Cumbre de Riga de noviembre de 2006, que Afganistán constituye hoy la gran prioridad de la acción de la OTAN⁴⁷⁷.

La presencia militar en Afganistán ha ido en aumento, no obstante, los Gobiernos miembros de la OTAN empiezan a ser reticentes con la presencia de sus fuerzas en un escenario donde la inseguridad va en aumento. Las opiniones públicas comienzan a establecer una relación entre Afganistán y conflicto bélico. A modo de ejemplo, el 57% de los alemanes quieren que sus tropas regresen o el 51% de los españoles relacionan Afganistán con la guerra y no con el desarrollo⁴⁷⁸.

Las tropas de ISAF destinadas por países, las podemos ver en la siguiente tabla (**Tabla 1**). A esta cantidad, habría que añadir las tropas que los Estados Unidos mantienen al margen de la OTAN y que continúan con las operaciones militares, especialmente en las provincias del sur. En ISAF participan actualmente 45.000 militares de 37 países (26 de la OTAN). En reunión del 28 de septiembre de 2006, el Consejo Atlántico autorizó la expansión de ISAF hacia el este, con efectividad del día 5 de octubre de 2006, con lo que, en la actualidad, todo el territorio de Afganistán se encuentra bajo el paraguas de esta operación.

⁴⁷⁶ Véase EVERETT, Michael, *Merging the International Security and Assistance Force (ISAF) and Operation Enduring Freedom (OEF): A Strategic Imperative*; Army War Coll, Carlisle Barracks, New York, febrero, 2006.

⁴⁷⁷ *Riga Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council*, noviembre de 2006, p. 5, en, <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm> [Consulta: 10/2009]

⁴⁷⁸ Fuente OTAN-ISAF, Véase El País Internacional, Jueves 5 de abril de 2007.

Tabla 1: Número de militares desplegados en Afganistán (ISAF y Libertad Duradera)⁴⁷⁹

País	Número de soldados	País	Número de soldados
Alemania	3.465	Hungría	370
Australia	1.090	Bulgaria	820
Austria	2	Azerbaiyán	90
Bosnia-Herzegovina	2	Eslovaquia	230
Canadá	2.830	Polonia	1.590
Dinamarca	700	Nueva Zelanda	150
Eslovenia	70	Emiratos Árabes Unidos	25
España	780	Macedonia	170
Estados Unidos	45.000	Bélgica	450
Estonia	140	Finlandia	110
Francia	2.780	Grecia	140
Georgia	1	Irlanda	7
Holanda	1.770	Portugal	30
Islandia	8	Jordania	7
Italia	2.350	República Checa	150
Letonia	160	Luxemburgo	9
Noruega	350	Albania	140
Reino Unido	8.300	Suecia	290
Rumania	860	Croacia	280
Singapur	20	Ucrania	10
Turquía	660	Lituania	200
TOTAL	76.746 militares		

España lidera la Base de Apoyo Avanzada de Herat, aporta un Equipo de Reconstrucción Provincial en Qala i Naw (Badghis) y personal, tanto en el Cuartel General del Mando Regional de Herat, liderado por Italia, como en el Cuartel General de ISAF en Kabul. Asimismo, España mantiene un destacamento aéreo en Manás (Kirguistán) para el apoyo al despliegue español en Afganistán⁴⁸⁰. Actualmente, el Parlamento autoriza el despliegue de hasta 778 militares (712 militares, 52 Guardias Civiles y 4 Policías Nacionales)

⁴⁷⁹ Fuente: ISAF abril de 2009.

⁴⁸⁰ Véase Ministerio de Defensa www.mde.es

en la zona, con lo que es el undécimo contribuyente por número de efectivos (**Tabla 1**).

En un primer momento, la intervención militar liderada por los Estados Unidos y una coalición de Estados aliados, se realizó al margen de las Naciones Unidas y del propio derecho internacional público. Con el paso del conflicto y, una vez celebradas las primeras elecciones democráticas, Estados Unidos delegó parte de su protagonismo a favor de la ISAF-OTAN. Habiendo ya un respaldo jurídico, reflejado en las numerosas Resoluciones del Consejo de Seguridad, el papel de la comunidad internacional queda enmarcado en una serie de compromisos con Afganistán que abarca varios pilares, relacionados directamente con los consolidados en el pacto por Afganistán:

- Seguridad
- Reconstrucción
- Democracia y Estado de Derecho
- Desarrollo Económico y social
- La lucha contra los narcóticos

ISAF asume el compromiso de la reforma de los sectores de seguridad y reconstrucción, esta última, a la par con el componente civil que cada Estado aporta para estas funciones. Para estas actividades conjuntas, se crearon los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT), pero ¿cuál es el futuro de la Alianza Atlántica en Afganistán? ¿Cuáles son los riesgos que asume la OTAN en esta intervención? ¿Y los retos de la Organización? Los datos demuestran que no existe una línea ascendente en cuanto a los avances del país. ¿Por qué? Como respuesta a esta pregunta podemos afirmar que se ha producido un giro en la concepción de la situación. Se partió de la premisa de que lo importante para estabilizar el país era la reconstrucción de las infraestructuras físicas y políticas. El conocido como proceso de Bonn, supuso un éxito sin precedentes, del cual emanó una Constitución, la creación de un Gobierno

provisional, un parlamento y unas elecciones libres, teniendo como resultado un Gobierno legítimo con una alta representación.

Sin embargo, varios acontecimientos marcaron un punto de inflexión en la evolución del país. En primer lugar, la Administración BUSH llegó a la conclusión de que estabilizar y reconstruir Afganistán ya no era su principal prioridad y, por el contrario, decidió apostar por cambiar el régimen político de Irak. En segundo lugar, la OTAN, encargada de garantizar la seguridad y la reconstrucción del país, presenta una débil implicación si la comparamos con otros conflictos, como por ejemplo los Balcanes (45.000 militares por 800.000 en los Balcanes). En tercer lugar, los afganos deben empezar implicarse en el proceso (afganización), debido a que su compromiso es esencial para que el país se establezca, debiendo asumir las obligaciones derivadas de las conferencias de donantes celebradas y de su propia responsabilidad con sus ciudadanos.

Por lo tanto, se ha producido una transición de prioridades, sustituyendo de la primera línea a la reconstrucción (enfoque de desarrollo) por la de luchar contra la insurgencia (enfoque de seguridad). En los primeros años del conflicto, todos los actores hablaban de ir por el camino del desarrollo y de la cooperación, mientras que actualmente se ha sustituido este paradigma por el de seguridad y la palabra cooperación se ha transformado en compromisos militares (mayor envío de tropas) de los Estados implicados. Cabe decir que, los primeros años han supuesto los mayores logros en Afganistán, dotando al país de instituciones legitimadas, Gobierno y ministerios, mejoras en el sistema sanitario y programas de vacunación, ampliación de la escolarización (sobre todo en la educación primaria), construcción de carreteras e infraestructuras de transporte, crecimiento económico y formación de las Fuerzas de Seguridad afganas.

En cuanto a los riesgos que la OTAN asume en Afganistán estos son altísimos. Los problemas que la Alianza está teniendo son consecuencia de una falta de implicación de los Estados europeos, especialmente Alemania y

Francia. Según recuerda Joschka FISCHER⁴⁸¹, *“los problemas de la OTAN en Afganistán tienen que ver con que varios de sus Estados miembros insisten en su derecho a tomar sus propias decisiones militares y políticas y con que estas “reservas nacionales limitan gravemente la capacidad de acción del organismo. Para que la OTAN triunfe, hay que cambiar esta realidad sin más dilación”*⁴⁸². Sin embargo, con la llegada a la presidencia de Francia de Nicolás SARCOZY, este país ha dado un giro, pasando a comprometerse sustancialmente con el envío de más militares y de aumentando los compromisos económicos con el país asiático.

Siguiendo las conclusiones del analista militar Anthony CORDESMAN, la OTAN está ganando desde el punto de vista táctico pero perdiendo desde el estratégico⁴⁸³. La extensión del conflicto a Pakistán ha hecho surgir una nueva serie de problemas y riesgos, como la perspectiva de un aumento de la violencia y una inminente crisis política.

Por tanto, está en juego el prestigio de la OTAN y el de su capacitación para los nuevos retos de la sociedad internacional, pero el futuro pasa, en primer lugar, por el compromiso de sus miembros. Las potencias europeas deben asumir la responsabilidad derivada de su capacidad y protagonismo mundial, pero, ¿qué se necesita para que la OTAN triunfe en Afganistán? Para dar respuesta a esta pregunta la comunidad internacional y el propio Gobierno afgano proponen las siguientes medidas:

- Creación de unas Fuerzas de Seguridad Afganas con influencia suficiente para hacer retroceder a los talibanes

⁴⁸¹ Joschka FISCHER fue Ministro de Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania.

⁴⁸² FISCHER, Joschka, *“Afganistán y el futuro de la OTAN”*, Artículo de opinión publicado en el diario nacional EL PAÍS, 07-01-2008.

⁴⁸³ SUHRKE, Astri, *“Afganistán: ¿negociar con los talibanes?”*, en *Política Exterior*, Nº 129, Vol. XXIII, Madrid, mayo/junio 2009, pp. 45-58.

- Que la OTAN esté dispuesta a mantener su compromiso militar, sin reservas nacionales, y sobretodo que la UE renuncien a participar estableciendo condiciones especiales
- Que se incremente de forma apreciable la ayuda al desarrollo, así como mejorar la eficacia de la ayuda (Declaración de París)
- Que se renueve el consenso regional alcanzado en Bonn en 2001, que, auspiciado por todas las partes implicadas, debía amparar la reconstrucción del Estado afgano

La OTAN y sus Estados miembros, se juegan en Afganistán algo más que prestigio. Generar estabilidad con el fin de facilitar la reconstrucción y el desarrollo resulta esencial para este país y, siguiendo las directrices de los Estados comprometidos, para la seguridad internacional. Se debe impulsar la coordinación entre los contribuyentes presentes en el país, con particular énfasis en aspectos como la consolidación de las instituciones provinciales y locales, incluida la reforma de la justicia, así como el sector de seguridad.

La respuesta militar de la OTAN ha sido, hasta cierto punto, eficaz pero no se ha visto apoyada desde un punto de vista político. Es probable que el compromiso continúe, esencialmente desde una perspectiva militar, mientras que el uso de la fuerza sea necesario, pero no es suficiente para resolver los problemas del país, los cuales, para dar una respuesta positiva, deberán pasar por mayores compromisos económicos y políticos de la comunidad donante. La solución del entuerto afgano es política y la OTAN es, por definición, una organización militar, por lo tanto, los esfuerzos se deben dirigir hacia el fortalecimiento de las instituciones afganas y, en paralelo, contribuir a mejorar la seguridad y los procesos de reconstrucción.

5.3 La ISAF y los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT)

Con la experiencia de la II Guerra de Irak, las fuerzas de seguridad desplegadas en las distintas provincias, aproximadamente un batallón por provincia, formaron los Equipos de Apoyo a la Gobernación (GST) para garantizar la seguridad y permitir la gobernabilidad y la reconstrucción⁴⁸⁴. En el caso de Afganistán y, una vez que la coalición internacional llegó a obtener apoyo material y humano de casi treinta países (mayoría occidental), se comenzó a actuar con estructuras de vocación civil a través de los PRT, que con el transcurso de las actividades, se han extendido por todo el país. Los PRT, herederos de los GST, nacen para lograr el apoyo de la población civil a la acción militar a través de programas de desarrollo local. Además, entre sus objetivos, se encuentran el de cumplir los compromisos adquiridos en el Pacto por Afganistán, emanado de la Conferencia de Londres, conseguir que el Estado afgano pueda asumir las competencias como tal y la creación y organización de los ejércitos y los cuerpos de seguridad afganos.

Así, la OTAN decidió ampliar su misión a otras partes de Afganistán mediante despliegues temporales fuera de Kabul y asumiendo el mando de un importante número de PRT, que colaboran en la recuperación del país. El proceso comenzó con el apoyo de la ISAF⁴⁸⁵ al PRT que opera bajo dirección alemana en Kunduz y se irá extendiendo progresivamente a otros PRT. El

⁴⁸⁴ *Op. cit.*, FELIÚ ORTEGA, Luis, p. 9. Cabe mencionar que estos equipos cívico militares fueron ya usados en la Guerra de Vietnam y eran conocidos como equipos HAMLET.

⁴⁸⁵ Según el mandato del Consejo de Seguridad de la ONU: *"ISAF's primary role is to support the Government of Afghanistan (GOA) in providing and maintaining a secure environment in order to facilitate the re-building of Afghanistan. ISAF is in Afghanistan to assist the Government of Afghanistan in ensuring a safe and secure environment that will be conducive to establishing democratic structures, to facilitate the reconstruction of the country and to assist in expanding the influence of the central government". "The International Security Assistance Force (ISAF) is mandated under Chapter VII of the United Nations (UN) Charter (Peace Enforcing) by UN Security Council Resolutions". La actual resolución en vigor es la R 1707 de 12 de septiembre de 2006, y se renueva anualmente.*

papel de la ISAF consiste, principalmente, en ayudar al Gobierno afgano a extender su autoridad en todo el país; conducir a la estabilidad y a dar respuesta a los ataques de la insurgencia con operaciones de seguridad en coordinación con las fuerzas de seguridad afganas; ayudar a la afganización aplicando el proceso de reforma del sector de seguridad; dar apoyo del Ejército Nacional Afgano; y ayudar en lo que se refiere a los programas del Gobierno central para desarmar a los grupos armados ilegales.

Profundizando en la concepción sobre los PRT, éstos se concibieron en sus inicios como pequeños grupos militares dentro de la *Operación Libertad Duradera* emprendida en Afganistán por los Estados Unidos con motivo de la guerra. Su principal objetivo era el reparto de la ayuda humanitaria en las áreas provinciales y la ejecución de los proyectos de *impacto rápido* (*Quick Impact Project*). Los Estados Unidos crearon su primer PRT en la provincia de Gardez en noviembre de 2002, estableciéndose, seguidamente, más en Kandahar, Helmand, Herat, Konduz, Bamian y Mazar-e-Sharif durante el año 2003⁴⁸⁶.

Autores como Enrique SILVELA definen los PRT como “*pequeñas unidades de múltiples capacidades para extender la presencia de la fuerza en el país detrayendo los mínimos recursos de las operaciones principales, constituidos por un componente militar y otro civil. El militar dispone de varios equipos que le dotan de capacidades diversas para mantener una presencia constante pero separada de la fuerza principal. Constan de un elemento de protección, de un equipo sanitario, de un equipo de mantenimiento y apoyo logístico y de telecomunicaciones, de un equipo de cooperación cívico militar (CIMIC) y de especialistas para gestionar los proyectos de reconstrucción en varios campos*”⁴⁸⁷.

⁴⁸⁶ PERITO ROBERT, M, “*The US experience with Provincial Reconstruction team in Afghanistan*”, *United State Institute of Peace*, Washington, DC, pp. 1-16.

⁴⁸⁷ SILVELA, Enrique, “*Las Fuerzas Armadas en la reconstrucción nacional: los PRT en Afganistán*”, Real Instituto Elcano, ARI N° 49/2005, 14/4/2005. Uno o varios PRT se apoyan en una Base Logística Avanzada (*Forward Support Base* o FSB). Junto a ellos se instalan, en

Otros, como Yuji UESUGI, definen a los PRT como “operaciones llevadas a cabo conjuntamente por un número pequeño de militares y civiles de la comunidad diplomática y agencias de desarrollo para promover la buena gestión, la seguridad y la reconstrucción”⁴⁸⁸. Esta definición arroja luz sobre las funciones de los PRT como un agente en el proceso de paz de Afganistán, y define este nuevo modelo de cooperación como una forma de coordinación entre civiles y militares para maximizar esta sinergia. Desde otra perspectiva ideológica, autores como Francisco REY MARCOS mencionan que los PRT “han contribuido a desdibujar las diferencias entre las fuerzas armadas y las agencias humanitarias, perjudicando así la reconocida neutralidad de estas últimas, aumentando el nivel de riesgo para el personal humanitario y limitando el espacio y el acceso para la acción humanitaria”⁴⁸⁹.

Desde la visión más ortodoxa, la OTAN precisa que “los PRT han sido reconocidos como un instrumento altamente beneficioso para ayudar al gobierno afgano a ampliar su influencia en las diferentes provincias”⁴⁹⁰. Se trata de equipos conjuntos de civiles y militares con diferentes tamaños y bajo la dirección de distintos países, que se despliegan en ciertas capitales provinciales y proporcionan una alternativa factible a una presencia internacional de mantenimiento de la paz con plena capacidad, que no resulta aplicable a Afganistán ni está prevista en el mandato de la ISAF.

diversas modalidades, actores civiles que asumen la responsabilidad principal de la reconstrucción. Esto es tanto representante de los donantes, para la gestión financiera y el control de los proyectos, como especialistas de otras organizaciones, gubernamentales o no, que colaboran en el asesoramiento y dirección técnica de algunos proyectos. En, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/723.asp> [Consulta: 10/2009]

⁴⁸⁸ UESUGI, Yuji, *Provincial Reconstruction Team (PRT) in Afghanistan: Filling the gaps in the Peacebuilding*, en, <http://home.hiroshima-u.ac.jp/hipec/conference/020.pdf> [Consulta: 10/2009]

⁴⁸⁹ REY MARCOS, Francisco, *Las sombras de la ayuda en Afganistán*, IECAH, 28.03.2008. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, en, http://www.iecah.org/ver_completo.php?id_articulo=375 [Consulta: 10/2009]

⁴⁹⁰ NATO LIBRARY, *Afghanistan Five years on: An Assessment*, Bibliographies Thématiques, No. 2/2007, Bibliothèque de l'OTAN, p. 13.

Los PRT han demostrado ser también una forma novedosa de reunir a los actores civiles y militares en la compleja tarea de suministrar ayuda exterior para la reconstrucción nacional. Su composición se basa en la lógica de que la estabilización y la reconstrucción representan dos caras de la misma moneda. Como subraya el Pacto por Afganistán, *"la seguridad sigue siendo un requisito previo esencial para poder conseguir la estabilidad y desarrollo de Afganistán, pero no se puede obtener seguridad solamente con medios militares"*⁴⁹¹. Aunque los PRT siguen estando bajo la responsabilidad de diferentes naciones líderes y se adaptan a las peculiaridades de cada provincia, se va extendiendo la idea de que sería deseable una mayor coordinación – y no sólo en el ámbito militar – para compartir esfuerzos comunes y armonizar (Declaración de París) las actividades respectivas con las prioridades provinciales y nacionales del Gobierno afgano.

Además, otro de los sentidos de los PRT es el de examinar, de manera más cercana, las causas de la inestabilidad del país⁴⁹², estudiando las diferencias entre los grupos étnicos, los niveles de pobreza, el funcionamiento del sistema donde imperan los señores de la guerra, etc. En febrero de 2003, los Estados Unidos, a través de su embajada en Kabul y, en colaboración con la Misión Especial de las Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA) y el Gobierno central, decidieron cuales iban a ser los principios básicos de los PRT:

- Dotar a las instituciones afganas de un marco de seguridad estable en la provincia correspondiente al PRT
- Reducir los indicadores de pobreza de la provincia
- Proyecto mirando a sentar las bases del desarrollo
- La afganización definitiva del proceso

⁴⁹¹ Véase Pacto por Afganistán, dentro del capítulo dedicado a la seguridad como Pilar fundamental del proceso de reconstrucción de Afganistán.

⁴⁹² *Ibidem*.

En definitiva, los PRT son modelos flexibles para la reconstrucción posconflicto. Son mecanismos especializados en desarrollo y reconstrucción (civiles) y seguridad (militares); son unidades que proporcionan una mezcla única de desarrollo y de seguridad que es el resultado de un proceso evolutivo que continúa hasta la fecha. Existen profesionales dentro de la comunidad internacional que se oponen, en principio, con la práctica de estos equipos, y los definen como la encarnación de lo que se ha dado a llamar el *"nuevo humanitarismo o emergencias complejas"*, o *"politización de la ayuda"*. En definitiva, los PRT son, por tanto, pequeñas unidades bajo mandato legal de ISAF a la que los Estados miembros de la OTAN contribuyen económicamente y con recursos humanos. Las naciones con PRT no disponen de autonomía plena en la toma de decisiones, pero cada PRT, al situar de sus propios medios, tienen libertad para marcar las directrices a seguir.

Dado el carácter dinámico de los PRT, éstos se pueden amoldar a las necesidades del momento, condicionados por los niveles de seguridad⁴⁹³, pero, sin embargo, la situación de violencia sistemática en Afganistán no es homogénea en todo el país, habiendo en el sur y oeste del país mayores focos de inestabilidad. De esta forma, los PRT pueden desmarcarse hacia planteamiento más civiles o militares según proceda. Así, nos encontramos con un PRT, como el de Turquía en la provincia de Wardak, en el cual solamente existe un componente civil, siendo la seguridad responsabilidad afgana. Por el contrario, EE.UU., en sus once PRT distribuidos por todo el territorio, la totalidad del personal es militar, a excepción de miembros temporales de USAID (agencia estadounidense de desarrollo).

Estos equipos constituyen un medio de estabilidad y seguridad en las diferentes zonas donde operan y favorecen la actuación de la comunidad internacional en los esfuerzos de reconstrucción del país. Por otra parte,

⁴⁹³ Véase DZIEDZIC M. J., and SEIDL, M. K., *Provincial Reconstruction Team and Military Relation with International and Nongovernmental Organizations in Afghanistan*, USIP, Special Report 147, September 2007.

contribuyen a **extender la influencia del Gobierno central** en zonas remotas incontroladas, donde se imponen los criterios de los “*señores de la guerra*”⁴⁹⁴. La comunidad internacional no se puede permitir un fracaso en este proceso, ni tampoco el Gobierno afgano, ni las Naciones Unidas ni la OTAN. Lo más importante de la intervención debe ser la reconstrucción económica, política y social del país para mejorar la seguridad y reforzar a las propias instituciones afganas. Los PRT nace con una estructura abierta por la cual se permiten varios planteamientos, destacando que cualquier tipo de cambio se producirá por modificaciones en el nivel de Seguridad / Desarrollo.

De momento, los PRT se manifiestan como una solución adecuada para mejorar progresivamente la autoridad del Gobierno afgano en todas las provincias del país. El grave inconveniente es que los miembros de cada PRT se encuentra bajo mando de sus naciones y no de ISAF careciendo la OTAN de autonomía suficiente⁴⁹⁵. Sin embargo, el componente civil deberá compartir la toma de decisiones con los Gobiernos provinciales, haciéndoles partícipes de las labores de reconstrucción⁴⁹⁶ y asumiendo el proceso de afganización como fin de la misión.

Los PRT son brazos extensibles de la OTAN que al Gobierno central afgano le permite acercarse a las provincias a las que carece de acceso institucional. Sin embargo, los grandes proyectos de reconstrucción que se están llevando a cabo en Afganistán hace que se esté creando un fuerte paternalismo con respecto a estos equipos. Siguiendo en la línea del Pacto por Afganistán y de la ANDS, la afganización es el objetivo final de la reconstrucción del país, para ello, se debe plantear la actuación en un espacio temporal amplio donde el Gobierno central pueda ir asumiendo poco a poco todo lo realizado.

⁴⁹⁴ *Op. cit.*, APARICIO HERNÁNDEZ-LASTRA, Juan E., p. 51.

⁴⁹⁵ *Ibidem.*, p. 66.

⁴⁹⁶ Fuente. Coordinador General de Afganistán de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), diciembre de 2007.

5.3.1 El funcionamiento de los PRT

Los Equipos de Reconstrucción Provincial tienen la posibilidad de aportar información cercana, posibilitando la toma de decisiones acertadas; contribuyen a la mejora de la situación en aquellas zonas remotas para el Gobierno central; y sientan las bases para una cooperación cívico militar (CIMIC) eficaz, debido a su situación cercana con la población. Sin embargo, los PRT cuentan con ciertos obstáculos difíciles de saltar. No son bien vistos por los grupos tradicionales, especialmente los más religiosos; el mandato de los PRT, cargados de etnocentrismo occidental, normalmente, no son comprendidos por las autoridades locales; la sociedad civil afgana, principalmente la mayoría de las ONG, no quieren colaborar con los PRT por la importante carga política⁴⁹⁷ (militares y civiles de las agencias nacionales de desarrollo).

Los diferentes modelos de PRT dependen de las circunstancias y características de las provincias donde se ubican. En un principio, se crearon con un sentido militar, aunque los efectivos que los componían ejercieran tareas destinadas a civiles. Pero este modelo fue progresando hasta convertirse en lo que hoy conocemos como PRT. Existen varios tipos, dependiendo del país que lo ponga en marcha y de las características de cada provincia. El sentido de este nuevo modelo son dos: **1.** Dotar de la seguridad necesaria a los encargados de llevar a cabo los proyectos de desarrollo y reconstrucción. Dicho de otra manera, el componente militar debe proporcionar el paraguas necesario para que los responsables de las labores de desarrollo puedan realizar su trabajo y **2.** Acercar a la población local la influencia del Gobierno central.

En diciembre de 2003, el PRT de Kunduz pasa a estar bajo mando de ISAF y a partir de ahí comienza la primera fase de expansión hacia el norte,

⁴⁹⁷ AUDREY, Robert, *Operationalizing Gender in Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*, Afghan Women's Network, Kabul, agosto de 2007, p. 4.

donde actualmente se encuentran bajo mando de Reino Unido, Alemania y Países Bajos. Aunque algunos autores críticos con la intervención en Afganistán, como el profesor Carlos TAIBO, argumentan que “*la ilegalidad de la Operación Libertad Duradera se tapó merced a la legalidad que ampara ISAF*”⁴⁹⁸, cierto es que, los PRT nacen en el marco de la Operación Libertad Duradera (EE.UU.) y obedecían, casi en exclusividad, a propósitos humanitarios. Al asumir ISAF los PRT, se proporciona una legalidad cuestionada hasta esta fecha y se amplían los objetivos de los propios PRT hacia la seguridad.

Los PRT no responden a un modelo establecido, sino que cada país ha diseñado el suyo propio de acuerdo con la situación de seguridad, las condiciones socio-económicas y la implantación de las instituciones del Gobierno central en cada provincia⁴⁹⁹. Sin embargo, todos comparten el objetivo de extender a las provincias bajo su control, la autoridad del Gobierno central afgano, y de facilitar las labores de desarrollo y reconstrucción, principalmente mediante la mejora de la seguridad⁵⁰⁰. Tienen también entre sus funciones el apoyo a la Reforma del Sector de Seguridad (SSR) compuesto por los siguientes elementos, en cada uno de los cuales hay un país que ha asumido el liderazgo:

- Desmovilización, desarme y reintegración de milicias (Japón)
- Creación de un ejército nacional afgano (ANA) (EE.UU.)
- Formación de la policía (ANP) (Alemania y España)
- Narcotráfico (Reino Unido)
- Sistema judicial (Italia)

⁴⁹⁸ TAIBO, Carlos, *¿Afganistán? No, gracias*, Bitácora Almendrán, Madrid, mayo de 2006, p. 3.

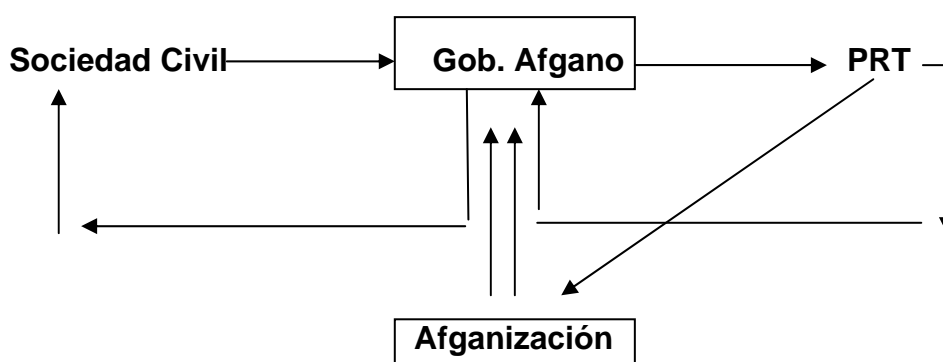
⁴⁹⁹ Asimismo, se concretó que cada país participante en la reconstrucción y con un Equipo de Reconstrucción pudiera establecer su propio modelo de PRT, teniendo en cuenta las características de la zona donde realicen sus trabajos de reconstrucción y desarrollo. A continuación, señalamos los distintos PRT existentes en Afganistán.

⁵⁰⁰ Véase LISTER, Sarah and NIXON, Hamis, *Provincial Governance Structures in Afghanistan: From Confusion to Vision?*, AREU, Briefing Paper, Kabul, May 2006.

- Desarrollo de la agricultura (España, Polonia y Emiratos Árabes)

Por tanto, nos encontramos ante un modelo cuyo principal objetivo es **extender la autoridad del Estado** al resto del país a través de estos equipos. En esta línea argumental, se tiende a la creación de un Estado centralizado en un lugar donde la composición étnica y cultural hace muy compleja la unificación nacional y la creación de una identidad común. No obstante, el *Afganistán Compact* pretende alcanzar estos objetivos, no solamente con la reconstrucción, sino con la formación de cuerpos de seguridad del Estado que defenderán una identidad inexistente hasta el momento. Sin embargo, los PRT no deben ser mecanismos que sustituyan ni a la sociedad civil afgana, ni al Estado, sino que deben ser brazos extensibles del Gobierno central que acerquen las instituciones a las provincias. Asimismo, entre sus funciones destacan las de fortalecer tanto al Estado, como a la sociedad civil. Estos equipos son instrumentos para que el Gobierno llegue a la población y alcance más legitimidad. Podemos resumirlo describiendo que un PRT es un representante del Estado afgano proporcionado por la comunidad internacional⁵⁰¹ (**Figura 1**).

Figura 1: Ciclo del proceso de reconstrucción de Afganistán a través de los PRT



⁵⁰¹ ABACI, Hakan, *La Evolución de los PRT: ¿Hacia la preeminencia de la dimensión civil?*, Reunión de representantes de la sociedad civil afgana y representantes de los PRT y de las Organizaciones Internacionales presentes en Afganistán, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 16 y 17 de octubre de 2007.

Los PRT, en muchos casos, están sustituyendo el papel de las instituciones provinciales y empiezan a ser vistos como sustitutos del Gobierno central. Los PRT y otros agentes de apoyo a los programas nacionales, tienen la misión de hacer llegar la legitimidad del Estado a todos los rincones del país. La comunidad internacional debe dejar claro que los PRT son mecanismos temporales y que no deben sustituir ni al Gobierno central, ni al Provincial en la toma de decisiones. En todos los PRT el componente militar es el elemento central en cuanto a número de efectivos y el componente civil varía en función de los proyectos a realizar. En todo caso, y esto es importante subrayarlo, ningún país considera como parte de su contingente civil al personal de ONG, empresas u Organismos Internacionales, que trabajen en proyectos de reconstrucción y desarrollo dentro del PRT o de su ámbito provincial.

Desde una perspectiva más cercana a la sociedad civil afgana, de la presencia de ONG en los PRT no se dispone mucha información, aunque se sabe que la mayoría de las ONG que hay en los PRT son locales. En algunos PRT también hay ONG internacionales, con presencia incluso de personal expatriado, pero, en cualquier caso, las actividades de las ONG internacionales en Afganistán es un asunto sensible y que despierta recelos entre autoridades y población. Es difícil, además, garantizar la seguridad de su personal expatriado.

En reuniones celebradas previas a la cesión de los PRT al mando de la ISAF, los diversos actores implicados destacaron cuales deberían ser las principales actuaciones en Afganistán. De esta manera, la OTAN solicitó una mayor implicación de los PRT en la reforma de los cinco sectores de seguridad (DDR; entrenamiento del ANA; contra-narcóticos; entrenamiento de la ANP y reforma judicial) señalando la necesidad de fortalecer el papel de los PRT, tanto en sus aspectos militares, como en los civiles involucrándose en el fortalecimiento institucional y la ayuda al desarrollo⁵⁰².

⁵⁰² Reunión de PRT celebrada en Bruselas el 29 de noviembre de 2005.

El Gobierno de Afganistán, más allá del apoyo a las áreas vinculadas a la seguridad, ha subrayado que necesitan reconstrucción en infraestructuras, salud, agua y saneamientos, regadíos y educación y ha demandado que se escuche a los líderes locales y religiosos para poder establecer con más nitidez y exactitud las necesidades de cada provincia en las que exista un PRT⁵⁰³. UNAMA ha manifestado su apoyo a los PRT abogando por una separación clara entre responsabilidades civiles (administración y justicia) y militares (seguridad). Al describir la situación actual, NN.UU. advirtió sobre la militarización de la ayuda, la distorsión de los mercados locales y el hecho de que algunos PRT no trabajan dentro de la Estrategia Nacional de Desarrollo Afgana (ANDS), señalando que la necesidad de mejorar la coordinación, compartir información, desarrollar estrategias sostenibles y, a largo plazo, adoptar un perfil militar bajo.

Asimismo, la Unión Europea sostiene que a los PRT le corresponde funcionar como plataformas para los programas de desarrollo y, que dichas plataformas deben ser lideradas por el Gobierno afgano a través del apoyo que le brinda la estructura de los propios PRT⁵⁰⁴. En el planteamiento de la UE no se encuentra el de financiar directamente proyectos de reconstrucción en los distintos PRT a petición de las naciones líderes, sino que, para la canalización de sus fondos, la Comisión Europea prefiere tratar con un único interlocutor, que podría ser ISAF, UNAMA, el Banco Mundial o el propio Gobierno afgano. Para explicar esta posición, su representante señaló que *“si bien antes la Comisión financiaba proyectos de impacto rápido directamente en algunos PRT, en el actual panorama esto resulta más complicado debido al número creciente de PRT y de naciones líderes, y la consiguiente necesidad de firmar acuerdos”*⁵⁰⁵ con cada uno de ellos. En esta línea, la UE es partidaria de que las

⁵⁰³ *Op. cit.*

⁵⁰⁴ Véase RASHID, Ahmed, *España y Afganistán*, Real Instituto Elcano, ARI N° 64/2006, 8/06/2006, en, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/992.asp> [Consulta: 10/2009]

⁵⁰⁵ *Ibidem.*

instituciones afganas sean las que dirijan los PRT. Siendo así, se implicaría a los propios afganos en el proceso y protagonizando la afganización.

En cuanto a la toma de las decisiones, los PRT comparte, de la misma manera, su sentido dinámico. Desde un plano teórico, las competencias de fortalecimiento institucional, reconstrucción y desarrollo se encuentran bajo responsabilidad del componente civil, mientras que las cuestiones de seguridad están a cargo del componente militar. Desde un punto de vista militar, los PRT constituyen un medio de estabilidad y seguridad en las diferentes zonas donde operan y favorecen la actuación de la comunidad internacional en los esfuerzos de la reconstrucción, contribuyendo a extender la influencia del Gobierno central en zonas remotas incontroladas, donde se imponen los criterios de los “señores de la guerra”⁵⁰⁶.

En definitiva, los PRT deben guiarse por el principio de actuar a través del Gobierno central y provincial y ser un nexo entre estos y la sociedad civil afgana⁵⁰⁷. Esto permitiría desempeñar un importante papel de catalizadores, así como sentar las bases de una reconstrucción política y asistir al aumento del prestigio y la legitimidad del Gobierno a nivel local. Por todo ello, los objetivos de los PRT los podemos resumir de la siguiente manera:

- Apoyo al Gobierno afgano en el desarrollo de un entorno más estable y seguro.

⁵⁰⁶ *Op. cit.*, APARICIO HERNÁNDEZ-LASTRE, Juan E., p. 49.

⁵⁰⁷ La principal preocupación de ACBAR (Coordinadora de ONG afganas) es la seguridad. Diversos incidentes han puesto de manifiesto lo expuestas que están las ONGD que trabajan en este entorno. Como resultado a estas reuniones, se acordó que los PRT se establecerían como instrumento para exportar las decisiones emanadas desde Kabul al resto del territorio, teniendo en cuenta los gobiernos provinciales y los Consejos de Ancianos. Al mismo tiempo, se concluyó que las labores militares deben estar única y exclusivamente centradas en el componente de seguridad, tanto desde el punto de vista de aumentar la estabilidad en el país, como de proporcionar buenas condiciones de trabajo al componente civil.

- Apoyo al Gobierno de Afganistán a ejercer su autoridad en la totalidad del territorio.
- Apoyo a las iniciativas SSR y DDR, especialmente en el adiestramiento de la ANP y el ANA.
- Facilitar los esfuerzos de la reconstrucción y reforzar las prioridades del desarrollo nacional.
- Contribuir, como un actor principal, a la reconstrucción de las infraestructuras básicas de las provincias, así como la de hacer partícipe a la población afgana y al Gobierno central.
- Facilitar la consecución de la unidad de esfuerzos con los actores civiles.
- Demostrar el compromiso de la comunidad internacional en el futuro de Afganistán.

El aspecto más crucial para los PRT es definir el tipo de prestación de servicios y los mecanismos que les permitan complementar la labor de la sociedad civil, el papel del Gobierno central e introducir una fase de desarrollo de fuerza militar. Los PRT se comprometen a ser considerados como un instrumento de apoyo a la ANDS y no como herramientas para las intervenciones estratégicas. En este marco, es esencial que las naciones implicadas en la reconstrucción desplieguen, lo mejor posible, las capacidades para diseñar una estrategia que está hecha a la medida afgana.

Volviendo a la línea del análisis militar de los PRT, y dada la naturaleza abierta de los mismos, el componente castrense debe disponer de libertad de acción para decidir el despliegue y actuación más adecuada en cada situación. Como hemos venido anunciando, este componente se encarga de proporcionar la seguridad en la provincia, así como, dependiendo de los casos, proporcionar el paraguas de seguridad necesario al componente civil en los trabajos de reconstrucción y la formación de los cuerpos de seguridad locales. Una de las vulnerabilidades de estos Equipos es precisamente su escasa entidad en este aspecto. La creación de un espacio favorable, desde el punto de vista de la seguridad, se desarrolla como un complejo entramado de operaciones

psicológicas⁵⁰⁸, (*ganarse los corazones y mentes*), dirigidas con exhaustivo conocimiento de la situación para detectar las posibles amenazas (labor CIMIC).

Otro de los problemas, es la necesidad de una estrecha coordinación entre las operaciones de OEF e ISAF. En este escenario viene siendo habitual que fuerzas de la coalición (OEF) tengan que actuar en áreas de responsabilidad de los PRT (ISAF) incluso recibiendo apoyo de estos para lo que se establecen procedimientos de coordinación adecuados⁵⁰⁹. Además de la coordinación entre OEF e ISAF, se entiende como imprescindible tener en consideración las actividades de UNAMA y, por supuesto, del Gobierno de central.

Debido a la falta de recursos humanos, ISAF no puede garantizar la seguridad del país, debiendo acudir al apoyo de la OEF, suponiendo un paso atrás en el proceso de gobernabilidad, denotando una postura más bélica que civil. En este sentido, conviene que los países miembros de la OTAN asuman un mayor compromiso militar para obtener mayor autonomía en las operaciones de ataque y defensa desempeñadas por los Estados Unidos. En definitiva, la misión de los PRT es liderar el proceso de reconstrucción de acuerdo con las prioridades que establezca el Gobierno afgano y, en particular, apoyar aspectos específicos de las reformas de seguridad (SSR-DDR). Este proceso de reformas se fundamenta en cinco pilares:

1. lucha antidroga;
2. reforma judicial;
3. adiestramiento policial;
4. formación de la Policía Afgana (ANP); y
5. proceso electoral.

⁵⁰⁸ *Op. cit.*, APARICIO HERNÁNDEZ-LASTRE, Juan E., p. 50.

⁵⁰⁹ *Ibidem.* p. 51.

Desde la perspectiva de la reconstrucción, el esfuerzo del componente civil tiene que ir orientado de forma particular a los pilares 1, 2 y 5 del Afghanistan Compact y de la ANDS (éste último compartido con el militar) además de las responsabilidades en materia de reconstrucción: *“la premisa básica de cualquier cometido civil dentro del contexto del PRT es la unidad de esfuerzos en coordinación con todos los estamentos y organizaciones presentes en el país (Gobierno, UNAMA, organizaciones internacionales y ONG) y reconociendo siempre la primacía del gobierno de Afganistán”*⁵¹⁰, añadiendo que como objetivo de dicho contingente debe ser la reconstrucción física y política y, no establecer competencias de seguridad. En definitiva, establecer un proceso de afganización.

Asimismo, el trabajo del PRT consiste en materializar físicamente la presencia de ISAF y canalizar el posible apoyo a recibir en un momento de crisis de seguridad. Además, los PRT son una herramienta de apoyo a la labor del gobernador fundamentalmente en materia de seguridad y de reconstrucción. Los países responsables de los PRT les corresponden hacer esfuerzos con el fin de mejorar los mecanismos civiles y militares y que sostengan el objetivo de reducir la inseguridad, así como garantizar las estructuras para la sostenibilidad del proceso de reconstrucción (afganización). Para ello, y dentro del paradigma seguridad / desarrollo, también se debería producir un mayor enfoque civil en los PRT.

Queda claro que, las labores de los PRT deben ser, en un futuro a medio-largo plazo, competencia del Gobierno central y provincial pero, sin embargo, actividades realizadas por estos equipos tienen que ser también competencia de una futura sociedad civil afgana. En este sentido, las

⁵¹⁰ *Ibidem*, p. 52. El autor en su artículo previamente citado, refleja unas responsabilidades del componente civil no acordes con la realidad. Es complejo que el componente civil pueda hacerse cargo de la formación de los cuerpos de seguridad afganos, siendo esta una responsabilidad del componente encargado de garantizar la seguridad. Bien es cierto, que la coordinación entre ambos componentes (civil y militar) debe ser exhaustiva y complementaria.

actividades de los PRT deben ir encaminadas al fortalecimiento de las estructuras sociales y hacer partícipe de los trabajos realizados a la propia población, entrando en un proceso de afganización que redundará en el beneficio democrático el país.

Por lo tanto, los objetivos de los PRT son consecuentes con un marco temporal y les corresponden trabajar conjuntamente con las instituciones afganas, para adaptar el modelo a las necesidades del país, y por ende, a las de su población. La afganización es primordial para que la sociedad obtenga, y crea, la legitimidad de sus gobernantes. Sin embargo, las autoridades afganas también deben hacer esfuerzos por participar en este proceso como requisito para la creación de un sistema democrático que respete los principios culturales y políticos del país.

¿Pero cuáles son los resultados conseguidos hasta la fecha? ¿Están siendo los PRT instrumentos válidos para conseguir los objetivos marcados? En cuanto a la seguridad, el Mecanismos Conjunto de Coordinación y Seguimiento (JCMB), previsto en el Pacto por Afganistán, celebrado en la ciudad de Tokio en febrero de 2008, establece que un buen número de objetivos fijados en el Afghanistan Compact han demostrado al cabo de estos dos años, ser poco realistas o en exceso ambiciosos como lo prueba la necesidad de proceder a su constante revisión.

En esta línea, se ha producido un deterioro en la situación de seguridad provocada por diversos aspectos: a) Vínculos entre terrorismo, delincuencia y la industria de los narcóticos⁵¹¹; b) No se está produciendo la afganización de las tropas afganas, existen muy pocos recursos y muy poca planificación. Se prevé un aumento de los efectivos hasta 80.000 soldados para finales de 2009 con el fin de responder a los crecientes desafíos de la insurgencia; c) No se

⁵¹¹ Conferencia Internacional sobre el Mecanismos Conjunto de Coordinación y Seguimiento (JCMB). Palabras del Ministro de Finanzas Sr. AHADY. Celebrado en la ciudad de Tokio el día 5 de febrero de 2008.

está produciendo el fortalecimiento de la policía afgana (ANP) (a cargo de Alemania); d) No se está produciendo la cooperación regional necesaria, teniendo en cuenta que Afganistán y Pakistán comparten la mismas amenazas y deben ofrecer las mismas respuestas⁵¹²; y e) Debe existir una estrategia contra la insurgencia liderada políticamente por el Gobierno afgano que incorpore al proceso político a aquellos que renuncien a la violencia y acepten la Constitución (UNAMA y Reino Unido). Además, la situación sobre la reforma del sistema judicial (a cargo de Italia) está totalmente paralizada, siendo una pieza importante en la mejora del sistema de seguridad.

Sin embargo, un estudio realizado por la Universidad de Berlín en colaboración con el Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo de la República Federal de Alemania, contribuye a conocer la percepción de la población afgana sobre la misión de la OTAN en Afganistán. Llama la atención, que este estudio se centra exclusivamente en la zona nororiental del país, región más estable y segura del país. El estudio refleja los siguientes datos⁵¹³:

- Una amplísima mayoría considera que la situación de seguridad ha mejorado en los últimos dos años (sólo el 0,6% considera que se ha deteriorado).
- En la mejora de la situación ha contribuido, de forma importante y en similar cuantía, las fuerzas internacionales y el Gobierno afgano.
- La población afgana apoya mayoritariamente la importante labor social de la comunidad internacional en Afganistán, aunque muestra cierto recelo sobre la presencia de extranjeros y su influencia sobre los propios valores islámicos.
- En general, los afganos son muy conscientes de las mejoras introducidas por la Comunidad internacional en infraestructuras,

⁵¹² *Ibidem*. Palabras del Consejero de Seguridad Nacional Sr. RASSOUL.

⁵¹³ The Permanent Representative of the Federal Republic of Germany on the North Atlantic Council. Ambasaador, Ulrich BRANDENBURG, Bruselas, 19 de febrero de 2008. Representación Permanente de España en la OTAN-Bruselas.

educación, sanidad y agua potable. Sin embargo, atribuyen una influencia y participación mucho menor a su propio gobierno.

- En cuanto a los órganos de decisión local, consideran que las instituciones tradicionales afganas, como la *shura* o consejos de ancianos gozan de mayor respeto y son mucho más eficaces que los órganos de administración de los distritos.

En cuanto a los resultados obtenidos por los PRT en su vertiente civil, estos son innumerables y de importantísimo impacto en la sociedad afgana, así como en el crecimiento del país. No obstante, la afganización del proceso no se está produciendo en los tiempos establecidos. Es necesario abordar la situación desde una perspectiva temporal más amplia, huir de los objetivos idealista y centrarse más en los realistas. En definitiva, podemos concluir que los objetivos de base se están cumpliendo, mientras que los grandes propósitos a nivel nacional no están concluyendo de manera positiva.

Por tanto, la función de los PRT está siendo crucial para el desarrollo de Afganistán, pero, a pesar de ello, este puede ser punto negativo de este nuevo modelo de actuación. Los PRT están concebidos para ser un brazo extensible y ejecutor temporal de las decisiones de las instituciones afganas allí donde estas no pueden acceder, pero no como una herramienta permanente. La comunidad internacional y el propio Gobierno afgano, deben establecer una estrategia por la cual marque la temporalidad de los PRT y, al mismo tiempo, hacer efectivo, con la ayuda de todos los actores implicados, el proceso de afganización.

La gran magnitud de los proyectos de reconstrucción está en contraposición con la debilidad institucional afgana para asumir la responsabilidad de lo realizado. La solución no la podemos encontrar en adaptar las actividades de los PRT a la débil situación del Gobierno, lo que supondría una menor inversión, sino tratar de focalizar los trabajos hacia la gobernabilidad y la afganización. Para ello, las naciones con PRT deben asumir

menos protagonismo y centrar las operaciones en la afganización de los proyectos.

Desde la perspectiva de la coordinación, la realidad actual es que los actores internacionales y locales saben muy poco de lo que hacen los demás, teniéndose que reforzar el flujo de información entre el Gobierno de Afganistán, la comunidad internacional (PRT), la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. Fortalecer la soberanía del Gobierno afgano y tranquilizar a los donantes de que hay un posible camino a la sostenibilidad de las instituciones nacionales y una progresiva salida de Afganistán de la comunidad internacional es crucial para la obtención de resultados positivos.

Los PRT se guían por el principio de actuar a través de y con el Gobierno y evitar la prestación de servicios directamente a la sociedad civil o la población local. Esto permitirá a todos desempeñar el importante papel de catalizadores y contribuir a aumentar el prestigio y la legitimidad del gobierno a nivel local. El aspecto más crucial para los PRT será definir el tipo de prestación de servicios que quieren dar y los mecanismos para conseguirlos a través de la propia sociedad civil afgana, de las autoridades y de la población local.

Tanto el componente militar, como el civil tienen que compartir los mismos objetivos y, por tanto, las mismas estrategias. En todo el proceso, el Gobierno de Afganistán debe ser protagonista de la actuación para involucrar a los propios afganos en todos los proyectos y actividades que se desarrollen. Los contingentes deberían examinar si el PRT debe, poco a poco, desvanecerse o transformarse en agentes que podrían encajar en el futuro escenario de Afganistán cuando finalmente se pase de la situación de emergencia humanitaria a la fase de desarrollo a más largo plazo. Al Gobierno afgano le corresponde emprender un estudio sistemático sobre la eficacia de los PRT a nivel provincial en paralelo a un análisis del balance del gobierno sobre cuestiones como la corrupción y formación de los cuerpos de seguridad.

Existe también una urgente necesidad de un diálogo honesto entre la Comunidad Internacional y el Gobierno afgano con el fin de seguir adelante, dejar las diferencias de lado, y hacer que la asociación sea una realidad efectiva. En definitiva, los PRT deben contribuir al desarrollo de las capacidades locales, acelerar la afganización de las fuerzas de seguridad y apoyar los esfuerzos de reconciliación que emprenda el Gobierno central. Por su parte, Kabul ha de asumir la parte que le corresponde de su responsabilidad en estos procesos.

5.3.2 Diferentes modelos de PRT

Las competencias asignadas a los PRT, según el Comité Ejecutivo integrado por los principales representantes del Gobierno Afgano, ISAF-OTAN, el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas y *United Nations Assistance Misión in Afghanistan* (UNAMA), son la seguridad y la reconstrucción (**Figura 2**). Como ya hemos mencionado, no hay un modelo único de PRT y cada país ha diseñado el suyo propio de acuerdo con la situación de seguridad, las condiciones socio-económicas y la implantación de las instituciones del Gobierno central en la provincia. Sin embargo, todos comparten el objetivo de extender a las provincias bajo su control la autoridad del Gobierno central afgano y de facilitar las labores de desarrollo, reconstrucción y estabilidad política.

Figura 2: Objetivos del PRT en Afganistán

RECONSTRUCCIÓN	CIVILES
SEGURIDAD	MILITARES
GOBERNABILIDAD	CIVILES Y MILITARES
AFGANIZACIÓN	GOBIERNO CENTRAL Y PRT

Los PRT están repartidos por toda la geografía de Afganistán siendo sus funciones principales la reconstrucción y estabilidad. Estos equipos han pasado a estar bajo mando de la ISAF, provocando que muchos de ellos que se encontraban bajo el mando de los Estados Unidos, hayan derivado en una presencia más hacia las actividades civiles y de desarrollo. Desde principios de octubre, la ISAF ha asumido la responsabilidad de la seguridad en todo Afganistán. A continuación, realizamos una breve radiografía de los principales PRT atendiendo a dos criterios: país y modalidad:

País: República Federal de Alemania

Su sistema se basa en el doble mando civil y militar, ambos al mismo nivel. Al frente del contingente militar hay un coronel y al frente del civil un diplomático de carrera (consejero acreditado en la Embajada de Alemania en Kabul). El contingente civil está compuesto por 14 funcionarios alemanes y 9 funcionarios de otros países, destacando la presencia de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ) encargada de dirigir, coordinar y supervisar los trabajos de reconstrucción y desarrollo. Por otro lado, el contingente militar está compuesto por 420 efectivos⁵¹⁴, con la siguiente distribución:

- Provincia de Kunduz:

Ocho funcionarios alemanes (cuatro de Asuntos Exteriores, tres de Interior, uno de Cooperación y Desarrollo); cuatro funcionarios de los siguientes países: dos diplomáticos de Eslovaquia, un diplomático de EE.UU. y un funcionario del Ministerio de Agricultura de EE.UU.; 320 militares, de los cuales 100 se encuentran en el PRT y 220 en la base avanzada de apoyo logístico (FSB).

⁵¹⁴ Datos del Ministerio Federal de Asuntos Exteriores de la República de Alemania, en, www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F1D0022A5C2/CurrentBaseLink/W265HKBF575INFODE [Consulta: 6/2009]

- Provincia de Fayzabad:

Seis funcionarios alemanes (tres de Asuntos Exteriores, dos de Interior y uno de Cooperación y Desarrollo); cinco funcionarios de los siguientes países: tres de Croacia (uno diplomático y dos policías), uno de USAID (Oficina de Ayuda al Desarrollo de los Estados Unidos) y 100 militares en el PRT.

El modelo alemán se basa en el concepto de que sin seguridad no hay desarrollo y sin desarrollo no hay seguridad. De ahí la igualdad entre ambos mandos civil y militar. Las actividades del PRT se dividen en tres categorías:

- Seguridad, que incluye la formación de la policía y la supervisión de la desmovilización y desarme de milicias,
- Reconstrucción, con proyectos de rehabilitación de infraestructuras civiles como escuelas, clínicas, puentes, carreteras, suministro de agua, riego; seguridad alimentaria y agricultura; creación de empleo y promoción del respeto a los derechos humanos, en particular los de las mujeres.
- Proyectos de impacto rápido.

La financiación proviene de diferentes Ministerios y Agencias. No se sabe la cantidad exacta, aunque en términos generales Alemania, en la Conferencia Internacional de Londres, comprometió 80 millones de euros anuales (2006-2010) para el funcionamiento de sus PRT. Una parte de los fondos provienen del Ministerio de Cooperación y Desarrollo que los canaliza en un 15% a ONG (alemanas, locales e internacionales) y en un 85% a través de GTZ (desarrolla proyectos bilaterales directos y a través de ONG) e Instituto de Crédito para la Reconstrucción (proyectos de mayor envergadura adjudicados a empresas privadas tanto locales como alemanas). Tanto las empresas, como las ONG tienen personal expatriado en el terreno, que no forma parte del PRT.

País: Reino Unido

Reino Unido tiene un PRT en el sur, concretamente en Lashkar Gha (Helmand). En el modelo británico hay un componente civil y otro militar claramente diferenciados. Ambos están bajo mando militar, aunque la parte civil tiene cierta libertad de actuación en las tareas de reconstrucción, siempre y cuando estén sujetas a la misión general del PRT.

Aproximadamente hay unas 200 personas en los dos PRT, la mayoría de los cuales son militares, siendo la parte civil muy pequeña. Hay cuatro funcionarios civiles, dos británicos (uno Ministerio de Asuntos Exteriores y uno de la Agencia de Desarrollo Británica [DFID]) y dos americanos (uno de USAID y uno del ministerio de Agricultura)⁵¹⁵. Las funciones básicas de este PRT son extender la autoridad del Gobierno central, facilitar las labores de desarrollo y reconstrucción y apoyar la reforma de los sectores de seguridad (SSR). El funcionamiento del PRT se basa en el despliegue de equipos móviles de observación por todo el territorio, en los que también participan militares de otros países.

El PRT no busca ni controlar ni coordinar las actividades de desarrollo. De hecho el contingente militar no tiene capacidad CIMIC, ni tampoco lleva a cabo tareas de ayuda humanitaria. No están directamente involucrados en la reconstrucción de infraestructuras, aspecto que dejan a Organismos Internacionales y ONG. La cooperación civil representa una pequeña parte de las actividades del PRT británico, siendo todo lo relacionado con la seguridad la aportación más importante y la que más fondos recibe.

La concentración geográfica de los PRT británicos destaca por la fuerte insurgencia talibán por lo que el componente militar adquiere mayor relevancia. La provincia de Helmand es de las más conflictivas de todo el país lo que imposibilita las misiones civiles de reconstrucción, pero, no obstante, esto esta

⁵¹⁵ Fuente. Embajada de Afganistán en Madrid. Información proporcionada al doctorando en septiembre de 2008.

teniendo resultados positivos debido a que son los propios afganos los encargados de ejecutar las obras. El Gobierno afgano, a través del Ministerio de Desarrollo Rural y Reconstrucción (MRRD), ha podido ejecutar una gran cantidad de proyectos pese a la pésima situación de inseguridad a través de su National Solidarity Programme o Programa de Solidaridad Nacional⁵¹⁶. Los pilares del éxito en Helmand han sido:

- a) La inversión masiva en macroproyectos que han involucrado a la mayor parte de las comunidades en proyectos financiados por el Gobierno. Esto ha supuesto una gran visibilidad del Gobierno y la implicación de gran parte de la población en el proceso de pacificación de la zona.
- b) Sus proyectos han sido proyectos de entrega rápida frente a los proyectos de impacto rápido que hacen los contingentes militares de los PRT.
- c) Los proyectos han cumplido la función esencial de reconectar a la gente con su Gobierno.

El representante de DFID (Agencia de Desarrollo Británica) dispone de un pequeño fondo (en torno al medio millón de libras) para apoyar un número limitado de proyectos (reconstrucción de instalaciones de la policía y juzgados, fortalecimiento institucional y apoyo a 700 familias pobres). La misión es también la de conseguir fondos de otras instituciones como la UE o USAID que aporta cantidades importantes al PRT británico para la financiación de sus proyectos civiles.

⁵¹⁶ Intervención del Ministro de Desarrollo Rural de la República Islámica de Afganistán, Sr. Mohammad Ehsan Zia en el Seminario Internacional sobre PRT y Afganistán organizado por el Centro de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Ministerio de Defensa de España, los días 13 y 14 de febrero de 2008.

País: Reino de Holanda

Países Bajos tiene un PRT en Tarin Kowt (Oruzgan) en la zona central de Afganistán⁵¹⁷. Fue creado en octubre de 2004 y su principal característica es que de momento no cuenta con componente civil⁵¹⁸. Es una de las provincias más tranquilas de todo el país. Su funcionamiento se basa en el despliegue de equipos móviles de observación y enlace, se desplazan constantemente por el territorio recogiendo información y detectando necesidades. Disponen de equipos CIMIC que asesoran en la identificación de necesidades de reconstrucción. Desde Holanda se envían, con carácter temporal, equipos de expertos encargados de redactar y preparar los proyectos, que luego presentan al Gobierno de Afganistán o a otras instituciones para su financiación. Los equipos CIMIC también realizan proyectos de impacto rápido, aunque el presupuesto del jefe del PRT para este fin es reducido (unos 120.000 euros).

El Gobierno de Holanda establece su prioridad en la afganización de todo el proceso sin asumir riesgos entre sus compatriotas. A través de los nuevos instrumentos de la cooperación y, en la marco de la Declaración de Paría, prefiere realizar inyecciones presupuestarias para que sea el propio Gobierno afgano quienes decidan la buena gestión de los fondos. Además, contribuyen de manera importante a través de los diferentes Fondos Fiduciarios gestionados en su mayoría por el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo.

País: Estados Unidos

EE.UU. tenía PRT distribuidos por todo el territorio, hasta que quedaron bajo mando de ISAF. Actualmente, cuenta con dos PRT en la ciudad de Qalat (Zabol) y en Farah (Farah). Su modelo es muy parecido al británico, con un

⁵¹⁷ Fuente: OTAN-NATO.

⁵¹⁸ Fuente: Embajada de Holanda en Madrid. Información proporcionada a este doctorando en octubre de 2008.

componente militar predominante y dedicado a funciones de seguridad y estabilidad y de apoyo a la reconstrucción del sector seguridad (EE.UU. lidera la creación de un ejército nacional afgano). No tienen funciones CIMIC ni se dedican a labores de reconstrucción y desarrollo. El componente civil en sus PRT es muy pequeño, oscilando entre uno y cinco personas (funcionarios del Departamento de Estado, Agricultura y USAID). Cabe destacar que los Estados Unidos están centrados en la seguridad siendo esta su máxima prioridad. Además de actuar bajo mando de ISAF, a través de los PRT, EE.UU. afronta las operaciones de ataque a la insurgencia, acompañado de aliados como Australia, Canadá y Reino Unido (Operación Libertad Duradera).

País: República de Italia

Italia apostó por un modelo mixto pero bajo supremacía militar. Esto ha ocasionado diversas disputas entre los dos componentes llegando a producirse una falta de entendimiento entre civiles y militares. Cuenta con un PRT en la Provincia de Herat. Los trabajos están enfocados a la reforma del sector judicial y a la creación de una policía judicial. En este sentido, la dirección seguida por el PRT italiano de Herat es la de crear funcionarios judiciales⁵¹⁹. Este es uno de los pilares centrales del Afghanistan Compact y de la ANDS y, por lo tanto, empeño de gran magnitud.

Además, la coordinación con Irán, que está ejecutando interesantes proyectos para unir Herat con este país, es parte de las funciones de este PRT. Asimismo, la construcción de una carretera hacia Sabzak (PRT español) para comunicar la provincia con Qala i Naw⁵²⁰.

⁵¹⁹ NATO-ISAF, PRT Weekly, *A Compilation of Reports from Political Advisors/Officers Serving at ISAF PRTs throughout Afghanistan*, Number 24, May 7, 2007, p. 10.

⁵²⁰ Fuente PRT español de Qala e Naw. Información proporcionada al doctorando en julio de 2007.

País: Turquía⁵²¹

El PRT turco en la provincia de Meydan Vardak se encuentra bajo mando civil. El director del PRT tiene el título de Coordinador Civil (un diplomático del Ministerio de Asuntos Extranjeros). El componente militar es responsable sólomente de la seguridad de la base del PRT y de las comunicaciones con las autoridades militares afganas. El equipo civil está compuesto por 30 turcos y 20 afganos: 10 instructores y un propio centro para la educación y entrenamiento de la Policía Nacional Afgana (ANP) de la provincia; expertos de gobernación, desarrollo (TIKA es la Agencia de Desarrollo de Turquía), agricultura, salud y un médico afgano, administrativos, ingenieros (turcos y afgano) y expertos no permanentes que vienen según las demandas de los proyectos.

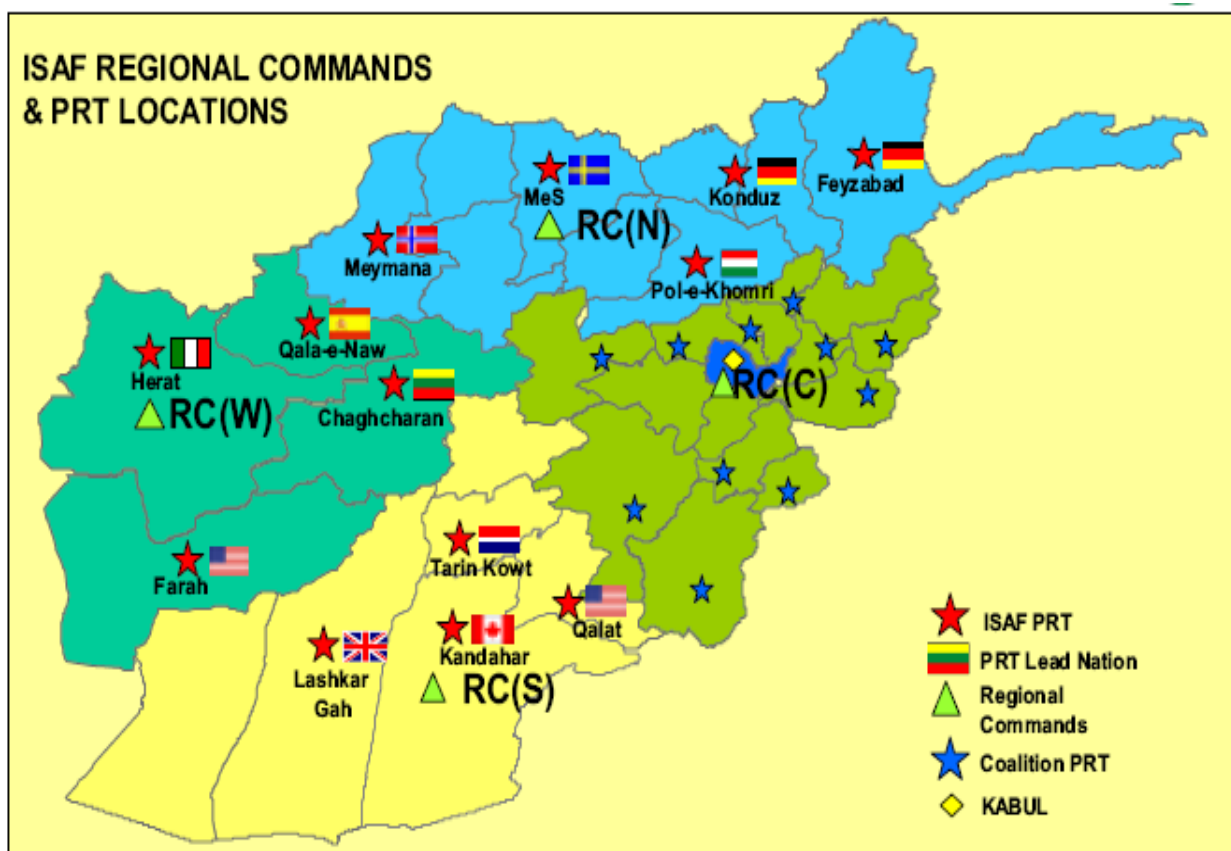
Establecido en noviembre 2006, el PRT Vardak se ha centrado principalmente en los campos de educación, agricultura y entrenamiento de la ANP. La gobernabilidad, la igualdad de género, urbanización, infraestructuras y servicios sanitarios son otros ámbitos de importancia para los proyectos. En su primer año de operaciones, el PRT ha completado, entre otros proyectos, la construcción de tres escuelas, una escuela de agricultura, el centro de educación y entrenamiento de policía, una clínica para mujeres, un almacén refrigerado para productos agrícolas, un complejo de deportes, un proyecto de iluminación de calles y la renovación de la mezquita central de la capital provincial. En la esfera de asistencia técnica, el PRT ha organizado visitas educacionales de delegaciones de mujeres, agricultores y ANP a Turquía, cursos de literatura para mujeres y cursos de informática para funcionarios provinciales.

⁵²¹ Fuente: Entrevista de éste doctorando al Coordinador Civil del PRT de Turquía Sr. Babur GIRGIN, enero de 2008.

Otros PRT de menor relevancia son (Mapa 1):

- Canadá cuenta con un PRT en la provincia de Kandahar. Este país ha aumentado considerablemente sus compromisos en Afganistán.
- Suecia tiene un PRT de reciente creación en la ciudad de Mes en la provincia de Balkh.
- Lituania tiene también un PRT en la ciudad de Chaghcharan en la provincia de Ghor.
- Noruega en Meymana en la provincia de Faryab.
- Hungría en la ciudad de Pol-e-Khomri.
- Nueva Zelanda en Charikar en la provincia de Parvan.

Mapa 1: PRT en Afganistán⁵²²



⁵²² Fuente: International Security Afghanistan Force (ISAF-OTAN).

CAPÍTULO VI. El reto de España ante la reconstrucción de Afganistán

6.1 El PRT español en la provincia de Badghis

Con el fin de analizar en profundidad un ejemplo de PRT en Afganistán, se ha seleccionado el PRT español de Qala i naw. En este sentido, comenzaremos analizando el compromiso general de España en este país asiático para, seguidamente, profundizar en el modelo desarrollo por nuestro país.

España ha asumido el compromiso de contribuir a la reconstrucción y estabilización política de Afganistán mediante el apoyo a ISAF⁵²³, cuya principal manifestación fue la decisión de hacerse cargo, desde mediados de 2005, del Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) de Qala i naw en la provincia noroccidental de Badghis (679.056 habitantes en 20.500 km²). El PRT español tiene dos componentes diferenciados y complementarios, uno civil y otro militar⁵²⁴, por lo que podemos decir que España ha apostado por un PRT mixto en el que las competencias se encuentran divididas. El civil realiza su función con carácter autónomo en sus decisiones y actuaciones, siguiendo las directrices del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), teniendo como organismo ejecutor a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y bajo el paraguas de seguridad del contingente militar. Esta función está centrada en actividades de reconstrucción, desarrollo y estabilidad política en la citada provincia.

Durante la Conferencia Internacional de Tokio (2001-2005), España ha contribuido con 110 millones de dólares para la reconstrucción de Afganistán. En la Conferencia Internacional de Londres, de 1 febrero de 2006, España comprometió 150 millones de euros, para el período 2006-2010. Además, en la

⁵²³ SILVELA, Enrique, *Las Fuerzas Armadas en la reconstrucción nacional: los PRT en Afganistán*, Real Instituto Elcano, Área de Seguridad y Defensa, Madrid, 14/04/2005, p. 2.

⁵²⁴ Fundación CIDOB, Anuario Internacional CIDOB 2003, *Claves para interpretar la política exterior españolas y las relaciones internacionales en 2003*, Bellaterra, Barcelona, 2003, p. 76.

Conferencias Internacional de La Haya (2009) nuestro país ha comprometido 60 millones de euros adicionales para el periodo 2011-2012. Esto sitúa a España en el octavo puesto absoluto de compromisos de donantes y en el quinto europeo, detrás del Reino Unido, Alemania, Francia y la Comisión Europea.

La cooperación española trabaja dentro del marco establecido en la Estrategia de Desarrollo Nacional de Afganistán (ANDS). La AECID inició en 2005, primer año de actuación, un Plan de Infraestructuras de Emergencia en Badghis con un coste de diez millones de euros, centrado en tres sectores fundamentales: saneamiento y traída de aguas, salud e infraestructuras. Las prioridades sectoriales de la cooperación española son cinco (infraestructura de comunicaciones rurales, salud pública, agua y saneamiento público, educación y desarrollo del tejido económico comunitario) y dos transversales u horizontales (fortalecimiento institucional y género).

Desde Bonn (2001), España ha asumido el firme compromiso de contribuir a la reconstrucción de Afganistán, en primer lugar, respaldando el proceso electoral para las primeras elecciones democráticas en 2004, para más adelante, asumir la responsabilidad de apoyar a Afganistán en las diversas conferencias de donantes con importantes aportaciones económicas y hacerse cargo de un PRT en 2005. Es importante subrayar que se incluyó a Afganistán en el Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2005-2008 como País de Atención Especial (PAE) y en el Plan Director 2009-2012 como país de Atención Focalizada o Grupo B. Esto permite contar con la base legal y el mandato necesario para poder apoyar el proceso de reconstrucción de Afganistán, de acuerdo con la nueva consideración que este país tiene actualmente.

Durante el año 2004 y 2005, representantes de la AECID realizaron diferentes visitas con el fin de evaluar, desde el terreno, posibles actuaciones de desarrollo. La primera de ellas (septiembre de 2004) fue con la intención de conocer la situación y funcionamiento de la cooperación en Afganistán:

experiencia de otros donantes, principalmente de la UE con presencia en el país, relación con las contrapartes gubernamentales, y presencia de ONG y estudiar y valorar las perspectivas para la cooperación española⁵²⁵. Además de establecer un primer contacto político con el país, se valoró *in situ*, las posibilidades de establecer una presencia diplomática permanente que acompañara y proporcionara apoyo a la presencia militar.

La segunda visita se trató de una delegación conjunta del Ministerio de Defensa y del MAEC que se desplazaron a Afganistán para llevar a cabo una misión de reconocimiento y evaluación de las necesidades militares y civiles en las provincias de Herat y Badghis con vistas a estudiar la solicitud de la OTAN de que España asumiera un PRT en el oeste del país y una posible participación en la Base Avanzada de Apoyo (FSB) de Herat, conjuntamente con Italia⁵²⁶. Como continuación de las dos misiones antes mencionadas, la AECID mantuvo una serie de contactos y reuniones con el fin de preparar y dar contenido a su programa de cooperación en Afganistán por un lado, y avanzar propuestas para la elaboración de un concepto español de PRT, por otro.

El Coordinador General de la Cooperación Española en Afganistán en estas fechas, Pablo YUSTE⁵²⁷ afirma que *“se mantuvieron contactos con ONG españolas con experiencia en Afganistán (Centro Internacional de Toledo para la Paz, MPDL, CEAR, Cruz Roja Española y Fundación Olof Palme) al objeto de mantenerlas informadas de los compromisos adquiridos por España y de la participación de la cooperación española de este esfuerzo, buscando su interés y disposición para acompañar a la AECID cuando las condiciones de seguridad lo permitan”*. Además, existieron contactos con Agencias de Naciones Unidas

⁵²⁵ Entrevista realizada para esta investigación al Coordinador General de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo para el Desarrollo en el PRT de España en Afganistán, febrero de 2007.

⁵²⁶ Fuente: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo para el Desarrollo (AECID).

⁵²⁷ *Op. cit.*, entrevista a Pablo YUSTE.

en el terreno y en Madrid, para estudiar las posibilidades de establecer un marco de colaboración con este organismo en el PRT español.

Por último, los responsables políticos españoles mantuvieron entrevistas con Embajadas de países con PRT, así como con Embajadas de España en países que tienen asignado un PRT, con la intención de recabar información sobre el funcionamiento del componente civil y de cooperación de sus Equipos de Reconstrucción (Alemania, Reino Unido, Países Bajos e Italia). Como resultado de esta serie de contactos, el PRT español tiene dos componentes claramente diferenciados⁵²⁸: militar y civil, cuyos máximos responsables deben estar al mismo nivel de mando. Al frente del militar hay un coronel y al frente del civil existe un Jefe del Contingente Civil (JCC). Cabe subrayar que también existe un Coordinador General y un Adjunto a éste, que son los responsables técnicos del programa de reconstrucción y desarrollo.

La parte civil actúa bajo el paraguas de seguridad que proporciona la parte militar, pero es autónoma en sus actuaciones y decisiones. Dentro de los objetivos generales del PRT, que son extender fuera de Kabul la autoridad del Gobierno central, asegurar la implantación de las instituciones estatales y facilitar las labores de reconstrucción y desarrollo mediante la mejora del clima de seguridad, la parte civil asume las funciones políticas y dirige las tareas de reconstrucción y cooperación al desarrollo.

El componente militar se encarga de las tareas de seguridad, aunque, además, realiza labores de desarrollo a través de los Proyecto de Impacto Rápido (QIP)⁵²⁹, que proporciona soluciones a corto plazo y gran visibilidad. En esta línea, Karlos PÉREZ DE ARMIÑO sostiene que los QIP *“son proyectos pequeños, simples y de ejecución rápida, orientados a mejorar las infraestructuras y servicios básicos en dichas zonas a fin de mejorar la*

⁵²⁸ *Op. cit.*, SILVELA, Enrique, p. 5

⁵²⁹ Los Proyectos de Impacto Rápido (QIP en sus siglas en inglés), empezaron a ser utilizados por el ACNUR a principios de los 90 para facilitar la reintegración de los refugiados y desplazados internos cuando vuelven a sus zonas de origen.

*situación de las comunidades y su capacidad para absorber a los recién retornados*⁵³⁰.

Buena parte de estos QIP se centran en la construcción de infraestructuras básicas (reparación de escuelas, pozos, puentes, puestos de salud, etc.) aunque, a veces, consisten también en proyectos de capacitación de empleo o cursos de formación. Se trata, en definitiva, de un instrumento útil en los contextos de rehabilitación posdesastre, rápidos, de dispositivos centralizados y jerarquizados, dependientes de los propios donantes, que priorizan los aspectos logísticos y que a veces concluyen de forma repentina. Asimismo, la gran visibilidad de los proyectos de impacto rápido, proporciona un espacio temporal que permite a las agencias de desarrollo poder ejecutar grandes proyectos de larga duración. Por otro lado, los QIP ejecutados por militares tienden a ser instrumentos de confusión para la población local, debido a que las Fuerzas Armadas asumen un papel que le corresponde al elemento civil.

Con este esquema de separación de funciones en la que cada parte asume diferentes competencias con un mismo fin, el contingente civil adquiere una clara responsabilidad y visibilidad en el cumplimiento de las suyas, lo que requerirá una presencia de elementos civiles y una dotación de recursos, adecuadas al funcionamiento de este esquema. Al frente del contingente civil, los responsables de exteriores decidieron encomendar las labores a una figura con el perfil y experiencia necesarias para llevar a cabo labores políticas (interlocución con el gobernador y su entorno, resto de las autoridades de la provincia, señores de la guerra, jefes tribales y líderes religiosos) y funciones de representación. En un modelo de PRT mixto (civil y militar) como el que se decidió España, estas competencias no pueden quedar designadas al jefe militar, debido a que estaría asumiendo un rol preponderante en el PRT,

⁵³⁰ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, *“La vinculación de la Ayuda Humanitaria y la Cooperación al Desarrollo. Objetivos, puestas en prácticas y críticas”*, Cuadernos de Trabajo, Nº 33, HEGO, Facultad de Ciencias Económicas, Bilbao, 2002, pp. 1-51.

desvirtuando su carácter. Tampoco se pueden encomendar al Coordinador General de la AECID, cuyo perfil es el de experto en cooperación con una cierta antigüedad y experiencia en este terreno⁵³¹.

Por consiguiente, la intención de España es la de designar un diplomático encargado de realizar los contactos políticos que haga las veces de Jefe del Contingente Civil. La AECID ha aportado al contingente civil un equipo de cooperación con carácter permanente formado por un Coordinador General y un Adjunto al Coordinador y expertos que consideren necesarios dependiendo de las necesidades de cada programa operativo. A pesar de que un PRT es una base militar, se deben establecer una diferenciación de funciones entre lo correspondiente a los trabajos del contingente civil y el militar. De esta manera, podemos establecer que:

- El PRT es un instrumento político de la comunidad internacional para extender hacia las provincias la autoridad del Gobierno afgano y de ISAF. Ese instrumento político tiene un componente militar y otro civil.
- El papel fundamental del Jefe del contingente civil del PRT debe ser el de asegurar la plena autonomía e independencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de la AECID a la hora de definir las acciones de desarrollo que allí debe desempeñar, en plena coordinación con el contingente militar.
- La parte militar proporciona la seguridad necesaria para la realización de los trabajos de reconstrucción y desarrollo y otorga estabilidad a la provincia.
- Los contactos políticos deben ser desarrollados por la parte civil.

⁵³¹ Ante la ausencia del diplomático de carrera, el coordinador general de la AECID ha desarrollado las funciones de experto de proyectos de desarrollo y ha sido el encargado de establecer los contactos políticos relacionados con el PRT español.

6.1.1 Otros actores implicados en el PRT español

La situación de seguridad no permite la libertad necesaria para que las ONG puedan realizar sus trabajos. Por ello, los responsables españoles recomiendan que este tipo de organizaciones no participen en labores de reconstrucción y desarrollo. Sin embargo, si existen precedentes en años anteriores como los de Cruz Roja o Médicos Sin Fronteras (MSF). Cabe destacar que todas las ONG española han tenido que poner fin a sus trabajos por el aumento de la inestabilidad. Por ejemplo, MSF-España anunció la retirada después de 24 años trabajando en el terreno por causa del asesinato el 2 de junio de 2004 de cinco de sus cooperantes en una emboscada realizada por las fuerzas talibanes⁵³². Junto con el personal diplomático y de cooperación, España consideró deseable incorporar funcionarios de otros Ministerios con competencias en temas relativos al PRT. Por ejemplo, se estudió la posibilidad de contar con la presencia de algún funcionario del Ministerio del Interior para las relaciones con la policía local de la provincia, aunque de momento, no se cuenta con ningún responsable de este Ministerio.

Más delicada por su impacto en términos de visibilidad y autonomía, ha sido fue la decisión de incorporar un representante de USAID, como existe en todos los demás PRT. Su presencia en la provincia está sujeta a que el país que vaya a asumir el PRT, en este caso España, lo solicite. USAID ha participado en la reconstrucción de la provincia a través del PRT de Herat para la región oeste, y ha dedicado a Badghis un presupuesto de 2,3 millones de dólares para 2007 (agricultura, colegios, clínicas, formación)⁵³³. USAID no ejecuta proyectos directamente, salvo algunos QIP, trabajando a través de *Organization International for Migration* (OIM), UNOPS y ONG locales. Para 2008 USAID ejecutó un presupuesto para Badghis de 2,5 millones de dólares. La Agencia estadounidense está presente en todo el país y trabaja en

⁵³² AGUIRRE ZIMERMAN, Natalia, *300 días en Afganistán*, Crónicas ANAGRAMA, Barcelona, 2006, p. 18.

⁵³³ Fuente: USAID.

proyectos de cooperación dentro de las PRT de otros países, poniendo de manifiesto que uno de los objetivos de la cooperación española en el PRT es también la atracción de posibles donantes para la realización y apoyo de proyectos.

6.1.2 Las relaciones entre el PRT español y las instituciones afganas

El PRT es una fórmula para extender fuera de Kabul la autoridad del Gobierno central afgano e implantar las instituciones estatales en todo el territorio. Todas las actuaciones del PRT tanto las civiles, como las militares, se realizan teniendo en cuenta este marco. En el ámbito de la cooperación y reconstrucción, la referencia para la actuación de la cooperación española es la Estrategia Nacional Afgana de Desarrollo (ANDS), el Pacto por Afganistán, los denominados Programas Prioritarios Nacionales del Gobierno afgano (Programa de Solidaridad Nacional, Programa Nacional contras los Narcóticos, National Area Based Development Programme...), Programas de Desarrollo Provincial (PDP), contactos con las shuras y los Comités de Decisión Comunitario (CDC).

Las actividades realizadas por el componente español en la provincia de Badghis son consensuadas con las autoridades afganas para poder tener una radiografía más exacta de las necesidades más inminentes⁵³⁴. De esta forma, al margen de los proyectos de reconstrucción y desarrollo, se realiza un importante trabajo de fortalecimiento institucional, necesario para dotar de sostenibilidad a todas las actividades. Las reuniones entre miembros de AECID y del ejecutivo afgano son constantes para la buena marcha de los trabajos. Asimismo, en las misiones de identificación, los responsables españoles estudiaron la posibilidad de incluir dentro del PRT español un funcionario del

⁵³⁴ Informe de Afganistán, AECID, 25 de mayo de 2008, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), Madrid, 2008, p. 2.

Gobierno afgano, que repercutiría en la gobernabilidad local y en una implicación directa de la administración del país. Además, también se puso de manifiesto que funcionarios españoles formaran parte del Gobierno provincial de Badghis como mero observador y guía en el proceso de descentralización político⁵³⁵.

En esta línea, la AECID ha firmado numerosos acuerdos de entendimiento (MOU) con la mayor parte de los ministerios afganos implicados en la reconstrucción y el desarrollo, así como con las autoridades provinciales. Estos acuerdos, marca las directrices a seguir teniendo como marco de actuación los documentos nacionales y provinciales de desarrollo, principalmente la ANDS y los PDP.

6.2 El componente civil del PRT español. Los proyectos de reconstrucción y su relación con la seguridad

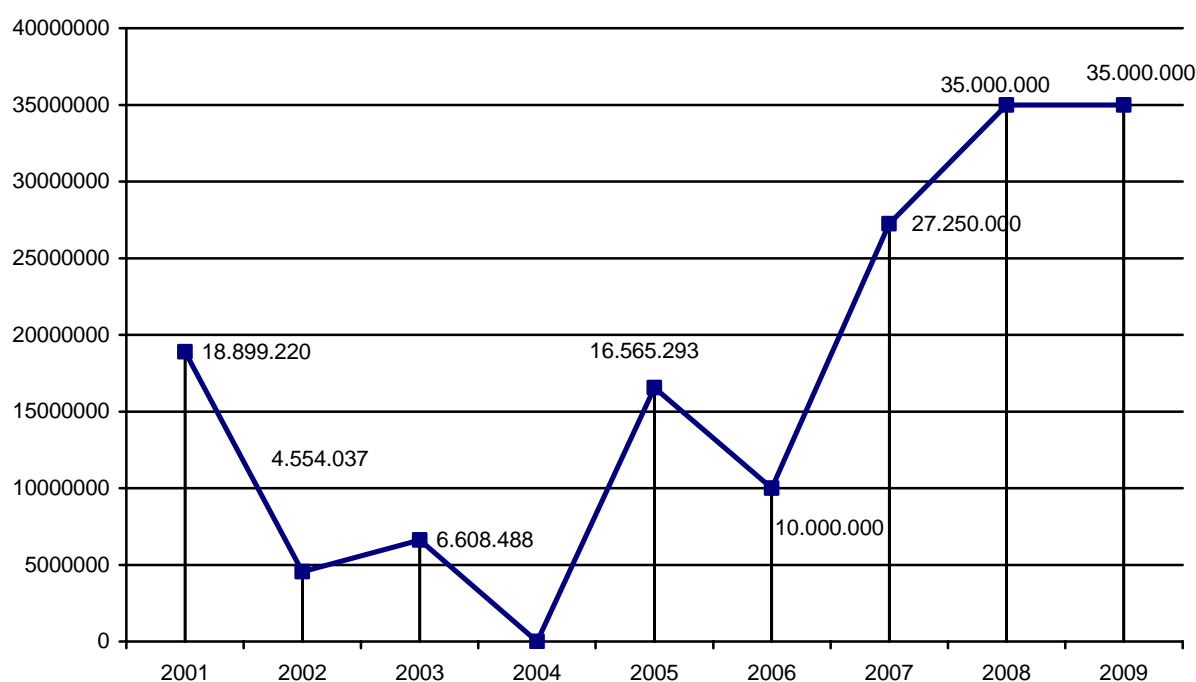
Al igual que ha ido creciendo considerablemente la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de nuestro país, también el presupuesto de la cooperación española ha ido en aumento en Afganistán. Este incremento responde al compromiso de España en las conferencias de donantes para el desarrollo efectuadas para la reconstrucción del país. Como recordatorio, España se comprometió en la Conferencia Internacional de donantes de Tokio (2005) a apoyar el proceso de reconstrucción con 110 millones de dólares a través del Banco Asiático de Desarrollo (2001-2005) habiendo desembolsado la totalidad de los fondos en diciembre de 2005⁵³⁶; en la Conferencia Internacional de Londres (2006) con 150 millones de euros (2006-2010); y en La Haya (2009) 60 millones de euros para 2011 y 2012.

⁵³⁵ *Op. cit.*, Entrevista Pablo YUSTE.

⁵³⁶ Fuente: Ministerio de Asunto Exteriores y Cooperación, Dirección General de Política con Asia.

Del dinero comprometido por España en Londres, 50 millones de euros responden la cooperación bilateral (AECID), mientras que el resto se realizan mediante aportaciones a organismos multilaterales, especialmente a los fondos fiduciarios gestionados por el Banco Mundial y programas de las Naciones Unidas. En los últimos años, España ha decidido realizar aportaciones a los Programas Nacionales de Desarrollo, teniendo como base de actuación la afganización del proceso. Analizando la AOD española en el país de estudio comprobamos la línea ascendente paralela al aumento de toda la AOD española en este periodo (**Figuras 1, 2 y 3**).

Figura 1: Evolución de la AOD de España en Afganistán en euros (2001-2008)⁵³⁷

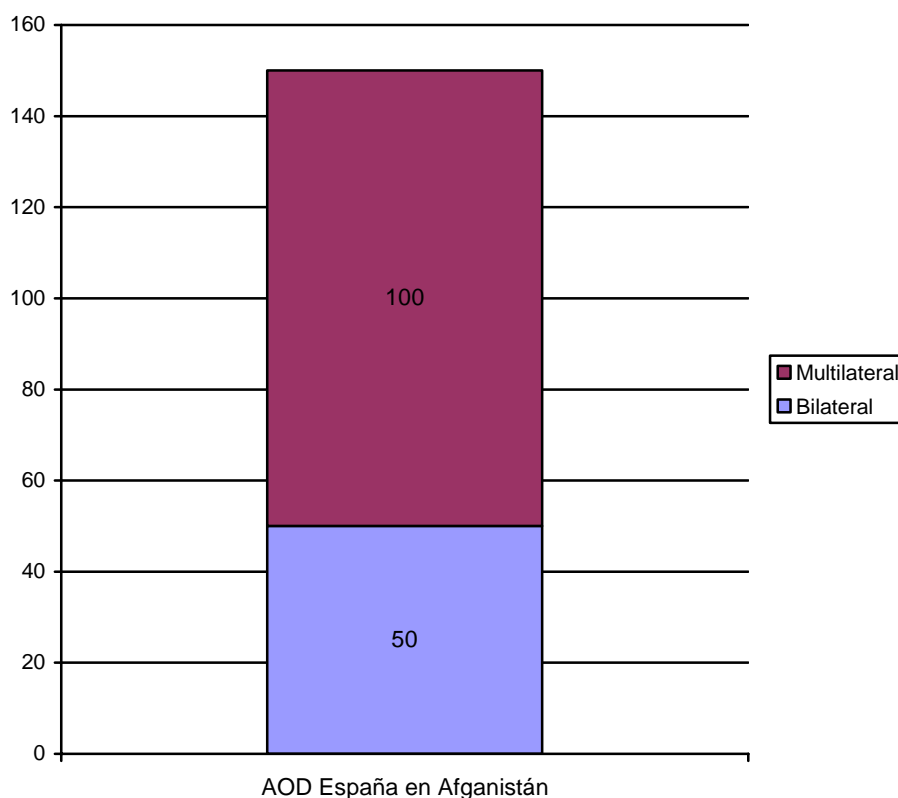


La tendencia a caminar hacia el multilateralismo (**Figura 2**) es compartida por el modelo español en el país asiático. No obstante, Afganistán representa uno de los países con mayor implicación bilateral, debido a la

⁵³⁷ *Op. cit.*, Nota País Afganistán, septiembre de 2009, AECID, p.2. Gráfico de elaboración propia.

implantación de un nuevo modelo de intervención basado en la obtención de seguridad a través del desarrollo y viceversa. España, a pesar de apostar por los instrumentos multilaterales, asigna una partida importante para la ejecución de proyectos por la vía bilateral. Los beneficios obtenidos por la utilización de este último instrumento son la rapidez, el control y la continuidad de un proyecto que se encuentra actualmente en su cuarta fase de ejecución.

Figura 2: Distribución de la AOD de España en Afganistán en millones de euros (2006-2010) correspondiente al compromiso adquirido en la Conferencia Internacional de Londres⁵³⁸

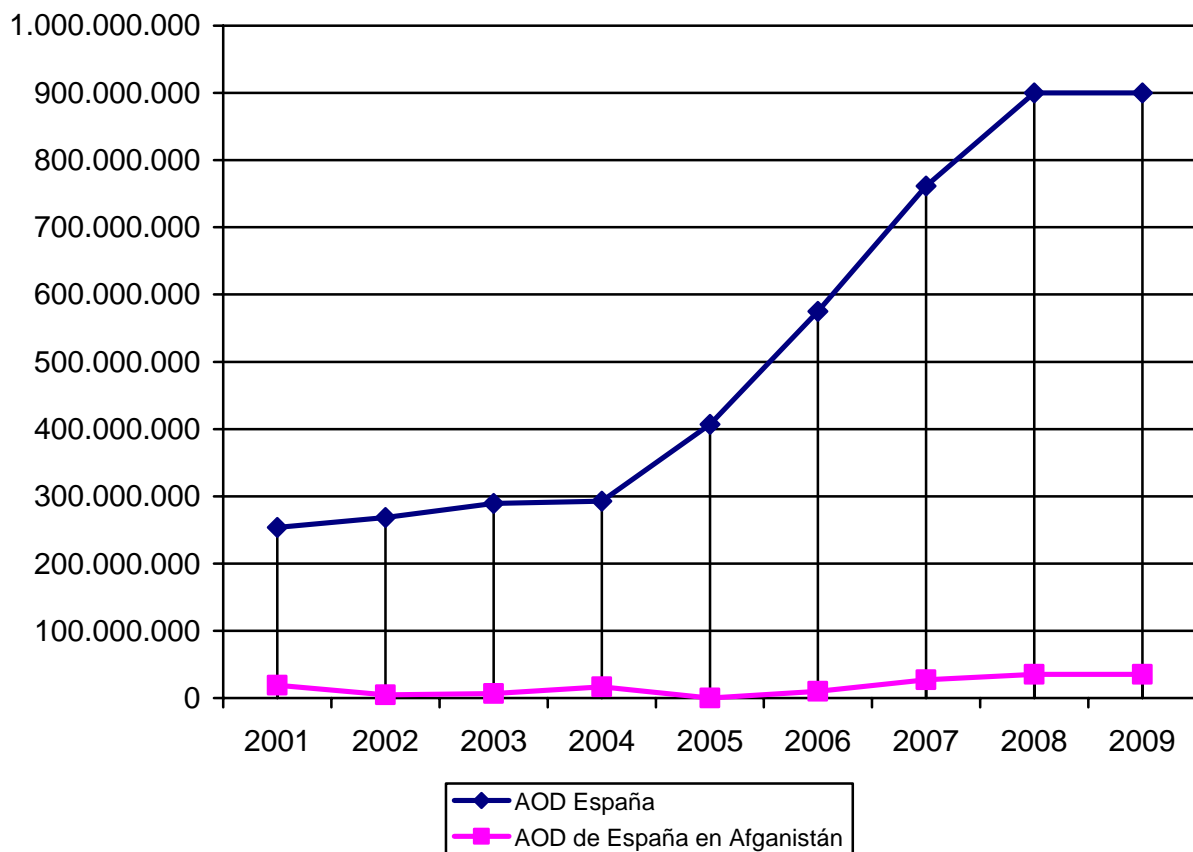


Con la renovación del compromiso de España adquirido en la Conferencia Internacional de La Haya (2009) para la reconstrucción y desarrollo de Afganistán, que asciende a 60 millones de euros adicionales a lo

⁵³⁸ Fuente: AECID. Gráficos de elaboración propia.

ya comprometido en Londres, todo hace preveer que la tendencia en la utilización de instrumentos de ejecución será en la misma proporción, prevaleciendo lo multilateral sobre lo bilateral, principalmente debido a un aumento de la inestabilidad en la provincia.

Figura 3: Comparativa de la AOD de España con respecto a Afganistán en millones de euros (2001-2009)⁵³⁹



⁵³⁹ Fuente: AECID. Gráficos de elaboración propia.

6.2.1 El Plan de Actuación Especial de Afganistán 2006-2008

El Plan Director de la Cooperación Española⁵⁴⁰ actúa como un acuerdo marco en el cual quedan descritos los objetivos estratégicos sectoriales de la cooperación española durante el periodo de su vigencia, los objetivos horizontales, las prioridades geográficas y los principios que deben regir las actuaciones de nuestra cooperación. Sus grandes líneas, tendrán que ser desarrolladas en cada una de las áreas de intervención a través de estrategias sectoriales y aplicadas en cada uno de los países prioritarios, preferentes o de atención especial en función de los análisis y propuestas de actuación contenidos en cada uno de los Documentos de Estrategia País (DEP), para los países prioritarios, y los **Planes de Actuación Especial (PAE)**⁵⁴¹, para los países preferentes y de atención especial.

Afganistán está identificado por la cooperación española como un País de Atención Focalizada o Grupo B, por lo que es necesario realizar un documento de actuación especial en el que se inicia un proceso de planificación continua y de ejecución de la política española de cooperación sobre las bases de una estrategia estable a medio plazo definida conjuntamente por todos los actores de la cooperación española. El PAE muestra los indicadores de desarrollo de Afganistán, las estrategias de trabajo y la planificación operativa a seguir en los próximos dos años (bianual). En el PAE se reflejan los problemas de la provincia de actuación y los objetivos a conseguir, siempre teniendo como referencia las estrategias enmarcadas en el Plan Director. De esta manera, los técnicos de AECID llegaron a la conclusión

⁵⁴⁰ Hasta el momento ha habido tres Planes Directores: 2001-2004, 2005-2008 y 2009-2012.

⁵⁴¹ Véase *Herramienta para la elaboración de los Planes de Atención Especial (PAE) de la cooperación española*, Dirección General de Planificación de la Política Exterior (DGPOLDE) y Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid, junio de 2006.

de que el problema central de Badghis⁵⁴² era el **alto nivel de pobreza**⁵⁴³, a los que se sumaron ocho problemas generales:

- Aislamiento geográfico: se debe a la mala infraestructura de comunicación, que a su vez responden tanto a los recientes conflictos, abrupta orografía, carencia de presupuesto, carencia de equipos y personal formado, y por ende, debilidad institucional.
- Altos índices de enfermedades materno-infantiles e infecciosas: se deben a su vez a las malas condiciones de infraestructura sanitaria pública y privada, equipos escasos u obsoletos, recursos humanos sanitarios desmotivados con formación insuficiente, salarios bajos y gestión del sistema de salud pública inadecuada. También hay que señalar la mala calidad del agua para consumo humano, a una deficiente educación sanitaria básica de la población e higiene, y sin olvidar la inexistente red de carreteras, (que dificulta en extremo el traslado de pacientes).
- Debilidad institucional pública: se debe en gran medida a la histórica debilidad del Gobierno central, los conflictos internos de los últimos treinta años, la influencia de los señores de la guerra, funcionarios sin formación ni medios, la infraestructura y equipamiento públicos en mal estado, sin desdeñar las fricciones entre el sistema estatal y la realidad sociológica afgana: principalmente en el ámbito rural.
- Desigualdad de género: está causada en gran medida por factores culturales, religiosos, sociales y económicos: dominio masculino de los factores de producción.
- Alto índice de analfabetismo: según los datos del Banco Mundial⁵⁴⁴, tan sólo un tercio de los afganos pueden leer y escribir. Este índice es aún

⁵⁴² La provincia de Badghis, situada en el noroeste de Afganistán, haciendo frontera con Turkmenistán y la provincia de Herat, es donde se ubica el Equipo de Reconstrucción Provincial asignado a España. Más adelante, nos centraremos en la situación particular de la provincia. Ahora, simplemente la citaremos a modo de información general.

⁵⁴³ *Op. cit.*, PAE.

más elevado en una provincia tan aislada como es Badghis, no digamos ya entre las mujeres que apenas alcanzan un 15 % de alfabetización.

- Alta peligrosidad; lo que conocemos como Afganistán dista mucho de ser un país. La ausencia de Estado pretende ser cubierta mediante la estructura de los PRT pero la realidad es que la mayor parte de las provincias están dominadas por los poderes tradicionales (mulás, *señores de la guerra*, *señores de la droga*, jefes tribales, *shuras* de ancianos, etc.). La total ausencia de policía y justicia hacen difícil, si no imposible, la implementación de proyectos en el modo más tradicional. Las ONG y los funcionarios públicos son a menudo objeto de ataques así como sus bienes o ayudas⁵⁴⁵.
- Violenta situación política del país en los últimos 30 años.
- Deterioro medioambiental; La carencia de combustible y la falta de otro combustible alternativo a la madera han ejercido una enorme presión sobre los bosques de pistachos de la región, que son al mismo tiempo la fuente fundamental de riqueza para sus habitantes. Los inviernos son extremadamente duros, con temperaturas por debajo de los 10 grados bajo cero. Según datos del Banco Mundial la superficie de bosques se ha reducido en un 20 por ciento en 5 años⁵⁴⁶.

De ahí que los especialistas de la cooperación española decidieran, tras un análisis cualitativo de los objetivos analizados, seleccionar como **objetivo general** la contribución a la disminución del nivel de pobreza⁵⁴⁷ en la provincia de Badghis, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la

⁵⁴⁴ Véase Informe del World Bank Group “*Afghanistan Data Profile*”, en, http://www.bancomundial.org/datos/datos_pais.html [Consulta: 10/2009]

⁵⁴⁵ DEL VISO, Nuria, “*La OTAN revela a Estados Unidos en Afganistán*”, Diagonal, Número 40, octubre, Madrid, 2006.

⁵⁴⁶ *Op. cit.*, World Bank Group “*Afghanistan Data Profile*”.
http://www.bancomundial.org/datos/datos_pais.html [Consulta: 10/2009]

⁵⁴⁷ Programación Operativa del Plan de Emergencia para Afganistán 2006. Desarrollado por los Técnicos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) durante el 2006.

“Interim Afghan National Development Strategy”, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y el objetivo final de la Ley de cooperación internacional para el desarrollo española.

La selección sectorial y geográfica ha sido fundamentada, en primer lugar, por la inexistencia de infraestructuras comunicativas que garanticen el buen desarrollo de la provincia. No existen carreteras acondicionadas ni infraestructuras de comunicación aceptables para traslados hospitalarios. Tampoco cuentan con una red de saneamientos ni agua potable. Todo esto, hacen que la situación sanitaria, comunicativa, educativa y económica sea de las más vulnerables del país y repercuta en uno de los niveles de desarrollo más bajos del mundo.

El PAE también expone otros componentes como el marco temporal⁵⁴⁸. De esta manera, actualmente España está comprometida durante el periodo 2006-2010, fijado en la Conferencia de Londres, habiendo sido renovado dicho compromiso en la Conferencia de La Haya hasta 2012. No obstante, las circunstancias del terreno, así como la culminación de los objetivos a largo plazo, supondrán, siempre que la seguridad lo permita, la continuidad de la presencia española en Badghis. Asimismo, en el PAE se destacan otros mecanismos que centran sus prioridades en la eficacia de la ayuda, acorde al Plan Director vigente. En este sentido, se hace mención a los *“mecanismos para la coherencia, coordinación y complementariedad entre los actores de la cooperación española”*⁵⁴⁹, aunque, debido a la inexistencia de organismos no gubernamentales españoles, esta complementariedad no es posible.

⁵⁴⁸ Véase AYLLÓN, Bruno, PUERTO, Luis Miguel, y DA COSTA, Livia María, *Asociándose para el Desarrollo, perspectivas y propuestas de la cooperación España-Brasil contra la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Fundación La Carolina, Madrid, 2005.

⁵⁴⁹ Véase Plan de Actuación Especial en Afganistán 2006-2008.

Según refleja el PAE, la coordinación con otros actores, se efectúa conjuntamente con ONG extranjeras, como son el caso de World Vision⁵⁵⁰ (EE.UU.) y BRAC (Bangladesh)⁵⁵¹. Con esta última se han coordinado acciones en temas de salud. Con World Vision⁵⁵², ha sido difícil para la cooperación española coordinar acciones ya que rechazan todo tipo de contacto con militares y equiparan con los mismos al equipo AECID. Sin embargo, se han mantenido contactos para trabajar conjuntamente en un proyecto de agua durante el 2007⁵⁵³.

A escala nacional los esfuerzos de coordinación interdonantes se llevan a cabo en el seno de ISAF con reuniones de carácter trimestral, bien en el Mando Regional oeste de Herat o en el Cuartel General de ISAF en Kabul⁵⁵⁴. La coordinación en estos aspectos es esencial para la buena marcha de los proyectos. Sin embargo, la propia estructuras de los PRT, hace muy difícil esta coordinación, debido a que las decisiones sobre las tropas y el personal civil son concernientes del país al que pertenecen. A escala provincial, la coordinación se establece directamente con el Gobierno provincial, donantes y actores existentes en Badghis en el marco del Comité de Desarrollo Comunitario (CDC)⁵⁵⁵. También se efectúan reuniones *ad hoc* con la Comisión Europea, OTAN-ISAF y UNAMA.

⁵⁵⁰ World Vision se retiró de Badghis en diciembre de 2007 debido al aumento de la inseguridad en la provincia.

⁵⁵¹ Acerca de los proyectos en Badghis dedicaremos una parte de esta investigación integra. No obstante, para más información sobre estas ONG visitar: <http://www.worldvision.org/> y <http://www.brac.net/> [Consulta: 10/2009]

⁵⁵² Véase www.worldvision.org [Consulta: 10/2009]

⁵⁵³ Fuente: Pablo YUSTE, coordinador general de la AECID en Afganistán (2007).

⁵⁵⁴ *Op. cit.*, PAE Afganistán 2006-2008.

⁵⁵⁵ El Comité de Desarrollo Provincial es un instrumento que legaliza la toma de decisiones tradicionales (*shuras*) a nivel provincial. En los CDC se decide las prioridades de desarrollo de la provincia y está formado por los líderes locales, Consejo de Anciano y representantes del Gobierno provincial.

Actualmente, entre las agencias donantes con presencia en Badghis hay que destacar a USAID, quien ha reducido considerablemente su presencia en 2006 para centrar sus esfuerzos en el este y sur del país⁵⁵⁶. Con USAID y United Nations Office for Project Services (UNOPS) los responsables de la cooperación española intentaron infructuosamente una coordinación en el tema de construcción de carreteras provinciales. También hay una presencia destacable del Banco Mundial a través de la ONG BRAC (Bangladesh). Finalmente existe una presencia residual del Comité Internacional de la Cruz Roja y la cooperación japonesa⁵⁵⁷. Todo el esfuerzo de reconstrucción se integra en la estrategia de ISAF que bajo el mandato que UNAMA, lleva a cabo la monitorización y coordinación de todo el trabajo de reconstrucción. En este sentido, el Coordinador de la AECID en el terreno es miembro de ISAF y acude a las reuniones periódicas en Kabul donde se discuten la colaboración entre actores de desarrollo.

6.2.2 Los indicadores de desarrollo de la provincia de Badghis

La provincia de Badghis esta situada en el noroeste de Afganistán, haciendo frontera con Turkmenistán al norte, con la provincia de Herat al este y al sur, al noreste con la provincia de Faryab y al sureste con la provincia de Ghowr. Tiene una superficie de 20.590 km², con una población aproximada de 679.056 habitantes siendo su capital Qala i naw⁵⁵⁸. Otra ciudad importante es Bala Murghab. Los habitantes que predominan en la provincia son los tayikos, pastunes, uzbekos y turkmenos. Se considera una de las provincias menos desarrolladas del país, donde, la principal fuente de ingresos es la agricultura, gracias a las aguas de los ríos Murghab y Hari Rud. A su vez, Badghis se

⁵⁵⁶ Véase para mayor información a este respecto

<http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2007/ane/> [Consulta: 10/2009]

⁵⁵⁷ Fuente: coordinador general en el momento de la AECID D. Pablo YUSTE.

⁵⁵⁸ Fuente: Ejército de Tierra Español (ET).

compone de siete distritos: Ad Kamari, Ghormarch, Jawand, Muqur, Murghab, Qadis y Qala I Naw.

En la siguiente tabla (**Tabla 1**), podemos observar el porcentaje de población distribuida por distritos, teniendo en cuenta que los distritos del Norte de la provincia, Murghab, Jawand y Ghormarch, son de mayoría pastún, mientras que el resto de distritos son de mayoría tayika:

Tabla 1: Censo de población de Badghis (2008) ⁵⁵⁹

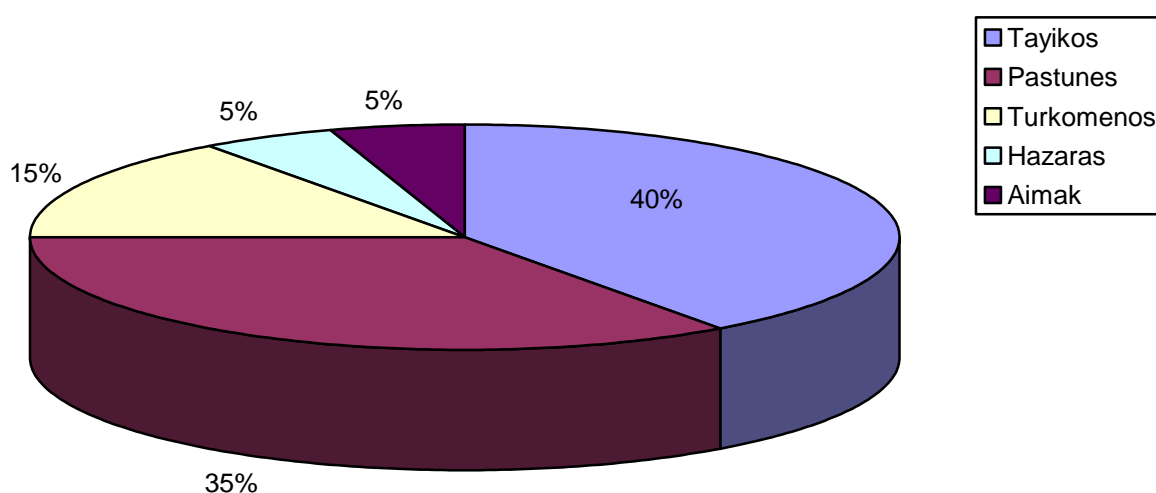
Distritos	Población	%
Qala-i-Now (Capital de Provincia)	86.250	13
Muqur	73.560	11
Abkamari	77.526	11
Qadis	119.856	18
Jawand	103.518	15
Ghormach	72.672	11
Murghab	145.674	21
Total	679.056	100

Badghis, una de las provincias más pobres de Afganistán que, a su vez, es el segundo país más pobre del mundo según los del Informe Anual de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD (**datos 2009**), concretamente el 181 de 182 países, donde se establece que la esperanza de vida al nacer no sobrepasa los 43 años (20 años más baja que en los países vecinos y 6 años más baja que la de los países menos desarrollados), bajando alarmantemente en el caso de las mujeres, de las que fallece una cada 30 minutos por causas relacionadas con la gestación y el parto. La mortalidad infantil se sitúa en

⁵⁵⁹ Fuente: UNAMA, censo de población de la provincia de Badghis en 2008. Tabla de elaboración propia.

niveles alarmantes, uno de cada cinco niños muere antes de los cinco años⁵⁶⁰. La población total de la provincia es de 679.056 personas aproximadamente, con la siguiente distribución étnica: tayikos 40%, pastunes 35%, turkmenos 15%, hazaras 5%, aimak 5% (**Figura 4**). Los principales medios de vida de la población son la agricultura (con técnicas muy rudimentarias) y ganadería (pastoreo de ovejas y cabras).

Figura 4: Distribución étnica de la provincia de Badghis⁵⁶¹



En cuanto a los indicadores de infraestructuras de comunicación, éstas son muy deficientes. A Qala i naw, capital de Badghis, sólo se puede llegar por pista de tierra desde Herat o en helicóptero. La carretera no está asfaltada y no siempre es transitable. Se tardaba entre ocho y diez horas en hacer el recorrido y era necesario un vehículo todo terreno. Las comunicaciones dentro de la provincia son aún peores y algunos distritos quedan aislados durante el invierno debido a las nieves caídas durante este periodo. La situación del resto de las infraestructuras es también muy deficiente. La mayor parte de la población de la provincia, incluida la capital, no tenía acceso al agua potable.

⁵⁶⁰ Fuente: Banco Mundial, 2008.

⁵⁶¹ Fuente UNAMA 2007. Gráfico de elaboración propia.

No está garantizada la asistencia médica básica y cuando se dispone de dicho servicio, éste se encuentra a más de cinco horas de camino. El sistema sanitario en Badghis, inoperante, depende exclusivamente de la aportación de ONGD sin que el Gobierno central pueda destinar un presupuesto suficiente que garantice su sostenibilidad.

El afgano medio vive con una renta anual de 1.054 dólares *per capita* y su esperanza de vida no supera los 43 años (dato de 2009). La presencia de la AECID pretende contribuir a la lucha contra la pobreza en Badghis y mejorar una situación que podría resumirse con los datos siguientes de 2005:

- Un recién nacido muere de cada 6 partos. La proporción de madres que mueren durante el parto es muy similar.
- Uno de cada cuatro niños que sobrevive al parto morirá antes de los cinco años. La causa fundamental de muerte en estas edades es la falta de acceso al agua potable.
- Uno de cada cinco niños que sobreviven a los cinco años morirá antes de los 12.
- Sólo el 6 % de la población tiene acceso a agua potable.
- No existe un solo kilómetro de carretera asfaltada, sistema de agua potable y saneamiento o red eléctrica en toda la provincia.

6.3 La cooperación española en Badghis. Inicio de una respuesta compleja

Los trabajos de la cooperación española se centran en mejorar los indicadores expuestos en el punto anterior. Para ello, la AECID cuenta con un presupuesto de 50 millones de euros, parte de los 150 millones de euros comprometidos en la Conferencia Internacional de Londres de 2006, para un periodo de cinco años (2006-2010). La actuación se inicia con un análisis de los problemas de la provincia, consensuada con el Gobierno de Badghis, el

Consejo Provincial y las necesidades de la población local⁵⁶², siempre al abrigo de la Estrategia Nacional Afgana de Desarrollo (ANDS) y de los Planes de Desarrollo Provincial (PDP), identificándose como problema central el **alto nivel de pobreza**. En base al problema central y a los indicadores mencionados anteriormente, se desarrolla, primeramente, el Plan de Emergencia de Reconstrucción y Desarrollo para el ejercicio 2006, contando con un presupuesto de 10 millones de euros⁵⁶³. Posteriormente, se han realizado el Programa de Reconstrucción y Desarrollo de Badghis (2006-2010), encontrándose actualmente en su cuarta fase (2009).

Una vez definidos los problemas de la provincia, debemos centrarnos en los objetivos a alcanzar. Tras un análisis cualitativo de los objetivos analizados, los expertos de la AECID seleccionaron como objetivo general la **disminución del nivel de pobreza** en Badghis. Además de las necesidades de desarrollo evidentes, la elección del objetivo se produce en consonancia con los Objetivos del Milenio, la *Interim Afghan National Development Strategy* (ANDS) y del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

6.3.1 Los proyectos de la cooperación española en Badghis

El principal problema de Afganistán es la ineficacia y la falta de gobierno, sumados a los índices de corrupción institucional, así como los niveles de pobreza. Dadas las características del país, los sistemas de cooperación tradicionales no son aplicables a un contexto de estas particulares, teniendo que abordar, en primer lugar, un plan de emergencia con el fin de sentar las bases de la ejecución de proyectos a largo plazo. En Afganistán no ha existido un Estado en los últimos treinta años y su población no se siente representada por las instituciones, generando una debilidad en la sostenibilidad de los

⁵⁶² Entrevista realizada al presidente del Consejo Provincial de Badghis, Muzzi RAMMASAN, para la formulación del Plan de Actuación Especial 2006-2008, Qala i naw, octubre de 2006.

⁵⁶³ *EL MUNDO*, 22 de abril de 2007.

proyectos, debido a que los resultados de estos deben ser asumidos, en última instancia, por las instituciones, tanto a nivel del Gobierno central, como provincial.

Badghis tiene una extensión de 20.590 km² (provincia de nivel medio en comparación con el resto de provincias del país)⁵⁶⁴ y es básicamente, montañosa, tratándose en su mayor parte de colinas arcillosas, siendo escasas las zonas rocosas. Hay dos grandes cordilleras que se extienden de este a oeste. Al norte esta la cadena *Selseleh ye Band-e Turkestan* que se extiende por encima de los 1.750 m hasta alcanzar los 3.000 m desde el río Murghab hasta la frontera oriental de la provincia, separando los dos distritos del norte del resto. Al sur se encuentra la cadena *Selseleh y Safid-Kum* que compone la barrera meridional del valle de Murghab, al oeste se extiende una prolongación con confluencia de ríos y arroyos, formando una sucesión de valles en la zona donde se encuentra Qala i naw. En el extremo occidental de la provincia prevalecen las montañas arcillosas⁵⁶⁵.

El clima es extremo teniendo heladas y nevadas en invierno, fuertes precipitaciones aisladas en primavera y un calor seco desde mayo hasta septiembre. A partir de diciembre empiezan a aparecer las primeras nevadas que duran hasta febrero y la temperatura puede llegar hasta 5° por el día y por la noche alcanzar los -30°. En marzo las temperaturas comienzan a elevarse y en ocasiones aparecen precipitaciones intensas de varios días de duración. Se forma muchísimo barro, permaneciendo el terreno así hasta el comienzo del verano. A partir de mayo las temperaturas suben entre 15° y 30° con picos superiores a los 40° en los comienzos de junio.

En la provincia se usan varios idiomas, la mayoría de la población habla el dari, salvo en los distritos del norte que la lengua mayoritaria es el pastún. Su esperanza de vida media es de unos 47 años (48 hombres y 46 mujeres), algo

⁵⁶⁴ La provincia de Badghis es aproximadamente del mismo tamaño que Extremadura.

⁵⁶⁵ Fuente: Ministerio de Defensa.

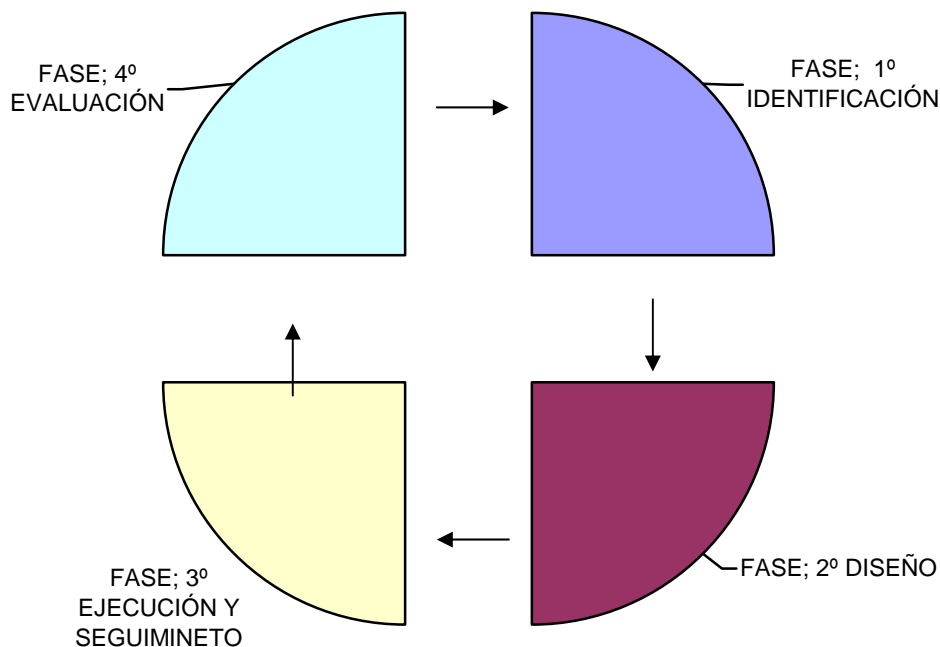
mayor a la del resto del país, y cuentan con una renta anual *per capita* de 200 dólares, bastante inferior a la de Afganistán en general. Desde el posicionamiento político, al frente de la provincia se encuentra un gobernador, apoyado por un administrador. Existen 21 oficinas provinciales con capacidad y equipamientos escasos y cuyos responsables tienen un nivel técnico y de formación muy pobres. El gobernador está apoyado por un Consejo Provincial con capacidad consultiva en los asuntos provinciales de desarrollo y un Comité de Desarrollo Provincial donde se reúnen donantes y los jefes provinciales para tratar temas comunes. Otros sectores con responsabilidad de decisión en la provincia son el Consejo de Ancianos y los antiguos *muyahidines*, ambos con gran apoyo popular.

Con respecto a los indicadores de desarrollo, Badghis se encuentra entre las cinco peores provincias del país en lo que se refiere a ratios de mortalidad maternal e infantil. Las enfermedades respiratorias (31%) son la principal causa de mortalidad en los niños menores de cinco años, seguidas de la diarrea acuosa (27%) y la disentería (26%). La causa más frecuente de mortalidad materna son las hemorragias puerperales originadas por la falta de atención de personal cualificado. El escaso uso de medios anticonceptivos incrementa la tasa de fertilidad a 6,9%⁵⁶⁶ lo que unido a la edad tan joven y a las gestaciones tan poco espaciadas hace que sea un autentico riesgo para la mujer.

Con el fin de paliar esta situación, se establece un programa de reconstrucción y desarrollo para la provincia. En este programa se establece una primera actuación de emergencia de cinco años (2006-2010) para sentar las bases de un futuro desarrollo (**Figura 5**).

⁵⁶⁶ DE LA FUENTE MARTÍN, Luis, *Informe Final de misión*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Badghis, diciembre de 2007, p. 5.

Figura 5: Fases del ciclo del proyecto⁵⁶⁷



6.3.2 Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local.

La soberanía alimentaria es uno de los elementos fundamentales para tener unas condiciones dignas de vida⁵⁶⁸. El poder contar con alimentos es clave antes de plantear cualquier otra medida de desarrollo. Sin alimentos no

⁵⁶⁷ Gráfico de elaboración de propia.

⁵⁶⁸ Véase LORENTE ALCARAZ, Isabel, *El derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria, post grado en agentes de derecho internacional*, Veterinarios Sin Fronteras, Madrid, 2004; Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 25; Declaración del Forum de ONG dirigida a la Cumbre Mundial de la Alimentación, Roma 1996; Declaración final de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la FAO, Roma 1996; Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, La Habana, 2001; Declaración final de la Cumbre Mundial de la Alimentación cinco años después, FAO, Roma 2002.

hay vida, sin vida, no hay desarrollo posible. Por lo tanto, es fundamental establecer, teniendo en cuenta el objetivo seleccionado, una soberanía alimentaria en Badghis. Las condiciones climatológicas de la provincia, sumando a la falta de medios productivos, hacen que la situación de desnutrición de su población sea de las peores de Afganistán.

La defensa de la soberanía alimentaria se traduce en la capacidad de autoabastecimiento primero de la unidad familiar, luego de la localidad y por último del país, mediante el control del proceso productivo, de manera autónoma⁵⁶⁹. De esta manera, la cooperación española debe centrarse en primer lugar, en su delimitación geográfica dentro del marco PRT OTAN-ISAF (Badghis), y el resto de equipos de reconstrucción les corresponde actuar de idéntica manera en sus respectivas ubicaciones, de tal manera que se vaya consiguiendo garantizar los alimentos a la población total. Al encontrarse en tan ínfimas condiciones el desarrollo, cualquier actividad esta relacionada directa o indirectamente con la soberanía alimentaria.

Conjuntamente, como no podría ser de otra manera, la soberanía alimentaria concuerda tanto con los Objetivos del Milenio, como con el Plan Director de la Cooperación Española en vigor. Dentro de las estrategias y prioridades sectoriales y, a su vez, incluido en el sector de *Aumento de las capacidades humanas*, encontramos *la soberanía alimentaria y lucha contra el hambre*. Para seguir una línea coherente, empezaremos mencionando una serie de datos objetivos para comprender la realidad de Badghis y de su población. En este apartado, son escasos los estudios realizados sobre las condiciones particulares de la provincia. Este estudio, realizado por las Naciones Unidas, con colaboración de UNICEF, ha sido clave para identificar las necesidades de la provincia:

⁵⁶⁹ Declaración final del foro mundial sobre soberanía alimentaria, La Habana, Cuba, 7 de septiembre de 2001.

- a) **Agua.** Como ya hemos mencionado en varias ocasiones, aunque no está de más recordarlo, la provincia de Badghis no cuenta con agua potable ni saneamientos básicos. Los suministros de agua para las familias de Badghis son inadecuados⁵⁷⁰.
- b) **Comida.** Las familias de Badghis no tienen garantizado el acceso a la comida, principalmente en la alimentación de los menores.
- c) **Nutrición infantil.** El sistema de salud no puede soportar los problemas derivados de la malnutrición infantil en Badghis, sobretudo en los menores de cinco años. Los niños y niñas entre 12 y 23 meses de edad, aparecen con unos indicadores altísimos de malnutrición⁵⁷¹. Las consecuencias de estos datos se arrastran a lo largo de los años y tiene como consecuencia la malnutrición generalizada en todas las edades y sexos de la provincia.

La mortalidad infantil es de las más preocupantes del mundo. Según el estudio citado, un recién nacido muere de cada seis partos; la proporción de madres que mueren durante el parto es muy similar; uno de cada cuatro niños que sobrevive al parto morirá antes de los cinco años; uno de cada cinco niños que sobreviven a los cinco años morirá antes de los doce.

- d) **Malnutrición crónica.** La malnutrición es común en todas las capas de la sociedad afgana, principalmente, en los grupos menores de cinco años.
- e) **Factores de malnutrición.** La distribución de alimentos se realiza de manera esporádica; son cautivos de las condiciones climatológicas y cuentan con una incomunicación con el resto del país, especialmente en los duros meses de invierno, donde las pésimas carreteras quedan bloqueadas y se produce el

⁵⁷⁰ UNITED NATIONS y UNICEF, “*Nutrition and Health Survey Badghis Province, Afghanistan*”, Centres for Disease Control and Prevention (CDC), marzo de 2002, p. 4.

⁵⁷¹ *Ibidem*.

aislamiento, principalmente con Herat; el acceso a alimentos básicos, como los lácteos, es inexistente, no solamente para los niños, sino también para las madres.

- f) **Micronutrientes deficientes**⁵⁷². Las condiciones climatológicas aumentan las carencias de alimentos que puedan contener este tipo de nutrientes. Si bien, la ausencia de macronutrientes no parece ser el problema fundamental de la provincia, la carencia de micronutrientes esenciales, en concreto hierro, yodo, vitamina C y vitamina D es responsable de la elevadísima mortalidad infantil.
- g) **Salud infantil y vacunación**. Las diarreas y las dificultades respiratorias son muy comunes entre la infancia de Badghis. Además, la mayoría de muertes producidas entre los menores de cinco años, son consecuencia de estos problemas sanitarios. Las vacunaciones son importantísimas para reducir la mortalidad.
- h) **Mujer y reproducción sexual**. La malnutrición de las mujeres en edad de reproducción no es muy elevada. Sin embargo, según el estudio de las Naciones Unidas, muchas mujeres se encuentran en una situación de alto riesgo de caer en este estado. La edad de reproducción (21,1 años), según el Banco Mundial, es muy similar a la de Chica (21,2-21,7), pero las condiciones en las que se produce el parto, las atenciones después del nacimiento y la falta de información y formación son causa principal de la alta mortalidad materno - infantil.
- i) **Mortalidad**. Los datos muestran una cruda realidad. Se produce 0,5 muertes de cada 10.000 habitantes al día (datos de 2002). En

⁵⁷² Los nutrientes se clasifican en "macronutrientes" (proteínas, lípidos, hidratos de carbono), aquellos que se encuentran en mayor proporción en los alimentos y que además nuestro organismo necesita en cantidades mayores, y "micronutrientes" (vitaminas y minerales) que se encuentran en concentraciones mucho menores en los alimentos y de los que también el organismo necesita cantidades menores para su funcionamiento. Los micronutrientes son considerados como compuestos esenciales para la vida humana.

1990 los indicadores eran de 22 muertes por cada 1.000 habitantes al año (0.6 muertes por cada 10.000 hab.). la mortalidad entre los menores de cinco años se encuentra en situación alarmante. Dos de cada 10.000 niños muere en el día.

Todos estos indicadores que hemos mencionado, han supuesto que, tanto las Naciones Unidas, como la Comisión Europea, hayan declarado la situación de emergencia en la provincia de Badghis. Concretamente, la Comisión Europea aprobó el envío de ayuda humanitaria por valor de 2,5 millones de euros en 2006⁵⁷³ y España el envío de material de primera necesidad (**Tabla 2**).

Tras estos resultados, la cooperación española definió como una de sus prioridades, establecer una seguridad alimentaria en Badghis, principalmente y, para garantizar una sostenibilidad a corto plazo, en la ciudad de Qala i naw. En este sentido, se han llevado varias actividades para paliar esta situación. En septiembre de 2006, la AECID entregó al Programa Mundial de Alimentos (PMA) 600.000 euros para la compra de alimentos y reducir las consecuencias

⁵⁷³ European Commission, Directorate General for Humanitarian Aid – Echo. Asia; Latin America (ECHOA3), Bruselas, 13/10/2006. *“In 2006, large parts of Afghanistan experienced a severe drought situation, at a time when populations are still recovering from a severe drought that lasted from 1998 until 2004. Less snowfall during last winter and the failure of rains in much of the country during the critical months of April and May caused considerable reduction in the yield of wheat. With coping mechanism of the most vulnerable populations exhausted after years of drought and war, a food gap of around 7 months has been developing and access to drinking water is seriously restricted in certain areas in the Northern, Western , North-Eastern and Central provinces of the country. On 25 July the Government of Afghanistan and the United Nations launched a joint drought appeal of USD 76.4 million. In response to this drought DG ECHO made available an amount of EUR 2,500,000 to provide humanitarian assistance to about 300,000 of the most vulnerable drought-affected people through food security interventions and water supply”.*

de la sequía en la provincia⁵⁷⁴. El traslado consistió en el envío de un avión Hércules de las Fuerzas Armadas con 32 toneladas de ayuda humanitaria⁵⁷⁵.

Tabla 2: Material enviado a la Provincia de Badghis el 20 de noviembre de 2006⁵⁷⁶

MATERIAL	UNIDADES
Tiendas 4x4 AW	72
Mantas grandes	1.064
Mantas cuna	120
Tarpaulines 4x5	80
Tarpaulines 4x6	64
Kits higiénico familiares	192
Kits trauma	3
Kits médico general	2
Kits obstétricos	3

Conjuntamente, la cooperación española realiza actividades de educación por alimentos, es decir, se obligan a los interesados a acudir a las escuelas, entregándoles a la salida raciones de comida. Con este tipo de medidas se pretende un doble objetivo; por un lado, introducir una serie de nutrientes en la dietas de los más jóvenes y, por otro, fomentar un hábito de escolarización para los proyectos de educación. Para consolidar la seguridad alimentaria, la AECID empezó a trabajar la implantación de una red de saneamientos básicos y de agua potable. Las Naciones Unidas, estimaron que el 40% de las muertes producidas en Badghis son por causa de las condiciones del agua. De forma horizontal, siguiendo el Plan Director, se establece la línea medioambiental, ya que la carencia de agua potable en la zona es absoluta.

⁵⁷⁴ Fuente: AECID, Oficina de Acción Humanitaria.

⁵⁷⁵ ATB After the Bell, Edición en Internet, 11/17/2006 PM.

⁵⁷⁶ Material enviado a la provincia de Badghis el 20 de noviembre de 2006 por el Área de Ayuda de Emergencia de la AECID, con motivo de las inundaciones acontecidas en los distritos Bala Murghab (Badghis). Tabla de elaboración propia.

El Valle de Garghaitu, situado a las afueras de Qala i naw, dispone de una fuente que proporciona 100 litros de agua por segundo pero, el grado de aprovechamiento de esta se ve muy reducido. *“Un mayor aprovechamiento de este flujo de agua disminuirá la presión que la ciudad de Qala-i-nao hace sobre el acuífero (de agua salobre) disminuyendo el grado de desertificación, ya de por sí muy elevado”*⁵⁷⁷. La alternativa que los expertos en cooperación seleccionaron, está basada en la necesidad de obtener una sostenibilidad al otro proyecto de la AECID, que es el abastecimiento de agua potable a la ciudad de Qala i naw.

6.3.3 Infraestructuras de comunicación

Una de las principales estrategias para el desarrollo de Afganistán, por parte de la comunidad de donantes, es la reconstrucción de las vías de comunicación⁵⁷⁸ y la dotación de unas infraestructuras que mejoren las conexiones en el país. A modo de ejemplo, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo están comprometidos con la construcción de nuevos caminos que posibiliten el desarrollo del sector transporte, así como la reconstrucción de pistas de aterrizaje que incidan en el desarrollo económico⁵⁷⁹ y la llegada de ayuda de emergencia. Entre los proyectos financiados por este organismos destacan, la rehabilitación de la carretera principal desde Kabul hasta la frontera con Tayikistán, el camino desde Kabul a la capital de la provincia de Kunduz (175 km) y la rehabilitación del aeropuerto de Kabul (KAIA) de 3.500 metros de longitud y donde ya prestan servicios compañías

⁵⁷⁷ Véase *Plan de Actuación Especial (PAE) 2006-2008*, AECID.

⁵⁷⁸ Escola de Cultura de Pau (ECP), *Afganistán 2001, análisis de contexto*, ECP-AECID, Madrid-Barcelona, 2001, p. 1.

⁵⁷⁹ Véase Banco Mundial, ficha país Afganistán.

internacionales como Ariana (Afganistán), Kam Air, PIA, Indian Airlines y Azerbaijan Airlines⁵⁸⁰.

El fortalecimiento del sector de comunicaciones terrestres y aéreas supone una mejora indirecta de otras áreas de desarrollo. El mismo informe del Banco Mundial ha valorado positivamente estas iniciativas. Los maestros están empezando a acudir a las escuelas construidas en poblados de difícil acceso gracias a la reconstrucción de los caminos. Las exportaciones se encuentran en fase de ascenso gracias a la rehabilitación del aeropuerto internacional de Kabul y el empleo está en aumento gracias a la mano de obra necesaria para los trabajos en las carreteras⁵⁸¹.

No obstante, encontramos factores negativos como son los elevados costes de los proyectos, el contexto de seguridad y la falta de empresas locales, sobre todo para la obtención de materias primas y para el mantenimiento de las obras. En lo que respecta a la cooperación española, el Plan Director establece como un objetivo estratégico el *Aumento de las capacidades económicas*, y la línea estratégica *dotación de infraestructuras y mejora de las vías de comunicación y transporte*.

Anteriormente, ya hemos señalado las condiciones de incomunicación en las que se encuentra Badghis con respecto al resto del país y con la propia provincia. Las condiciones comunicativas de Badghis eran prácticamente nulas. No existía ningún kilómetro de carreteras asfaltadas⁵⁸², la pista de aterrizaje se encontraba en imposibles condiciones para su uso y con la llegada del invierno, los pasos de acceso a Qala i naw se hallaban cerrados por culpa de las nieves.

⁵⁸⁰ BANCO MUNDIAL, “La AIF en Acción: Transporte. Rehabilitación de carreteras y un aeropuerto en Afganistán”, 16/05/2006, en, www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH [Consulta: 12/2008]

⁵⁸¹ *Op. cit.*, para más información véase World Bank, *Afghanistan Transport Sector*.

⁵⁸² Cabe decir que el trayecto Herat-Qala i naw de unos 120 km se tardaba entre 10 y 12 horas en vehículo todo terreno.

Por consiguiente, la provincia se quedaba incomunicada durante los meses de nieves y heladas, lo que implicaba una reducción del mínimo comercio existente, aumento de las tasas de mortalidad e incomunicación total.

Las infraestructuras de comunicación son un pilar fundamental para conseguir establecer indicadores óptimos de desarrollo. Sin estas, conseguir los objetivos marcados resulta prácticamente imposible. Para ello, la cooperación española realizó una fase previa de identificación para conocer de primera mano la situación comunicativa de Badghis. Como consecuencia de los trabajos, se decidió emprender proyectos de reconstrucción de las carreteras ya existentes y de la construcción de nuevas vías que aseguraran el mantenimiento y la sostenibilidad.

Siguiendo con esta línea argumental, OTAN-ISAF, de acuerdo con los Estados Unidos y el Gobierno afgano⁵⁸³, principales encargados de las labores de reconstrucción, decidieron establecer un plan de carreteras que rodeara Afganistán conocido como la *ring road*⁵⁸⁴. Esta carretera haría las veces de circunvalación del país permitiendo la mejora de las comunicaciones entre las diferentes provincias, fomentando el crecimiento económico y el comercio, etc. Hasta la fecha, la ring road se encuentra terminada a excepción del tramo que cruza la provincia de Badghis de norte a sur. Este hecho es significativo del abandono que continúa sufriendo Badghis y del aumento de la inseguridad en la región oeste.

La agencia estadounidense de desarrollo (USAID), estableció como un beneficio fundamental la construcción de una carretera que conectara las principales provincias del país, principalmente Kandahar, Helmand y Herat con Kabul, lo que supondría, un crecimiento del empleo, los indicadores

⁵⁸³ Véase *Estrategia de Desarrollo del Gobierno de Afganistán (ANDS)* y el *Afghanistan Compact*.

⁵⁸⁴ El trazado de la Ring Road está basado en dos ideas: 1. Recuperar las antiguas rutas de la seda que fomentaban la principal fuente de comercio de la región; y 2. rodear la cadena montañosa del Hindu Kush debido a que es muy difícil atravesar esta cadena montañosa.

económicos y el aumento del comercio⁵⁸⁵, especialmente interregional y con los países fronterizos de Pakistán e Irán, así como la mejora de las condiciones de seguridad. Esta idea ha sido apoyada por las Naciones Unidas, el Banco Mundial y por el Banco Asiático de Desarrollo, así pues, todos los proyectos relacionados con la mejora de las comunicaciones parten de la idea de conectarlos con la *ring road*.

Entre los planes de esta carretera, se encuentra conectar Herat con las provincias del sur e Irán. La cooperación española, partiendo de esta idea, decidió que uno de sus proyectos fuera de la construcción de una carretera de Qala i naw hasta los límites de la frontera con la provincia de Herat. De esta manera, se conseguiría dos objetivos: por un lado, sacar del abandono a Badghis, en especial a su capital, durante los duros inviernos, y en segundo lugar, establecer una ruta con conexión futura a la *Ring Road*. Este proyecto fue aceptado por el Gobierno provincial y por el Ministerio de infraestructuras afgano.

Las localidades de Murghab y Sang-a-tesh, en el norte de la provincia de Badghis, son muy importantes desde el punto de vista de la seguridad. Las carreteras permiten que las FF.AA. españolas y afganas puedan hacer operaciones de control y facilitar la buena marcha de los proyectos. Es muy importante el componente étnico debido a que tradicionalmente los pastunes y los tayikos han estado enfrentados. Estas carreteras suponen una conexión de la provincia desde este punto de vista, mientras que, al mismo tiempo, impide rivalidades y futuros conflictos. Hasta septiembre de 2009, la cooperación española ha reconstruido 170 km de carreteras en toda la provincia, pero sin embargo, no se ha producido un aumento de la estabilidad.

⁵⁸⁵ USAID from de American People, *Statement of James Kunder Assistant Administrator for Asia and the Near East*, USAID Assistance to Afghanistan, U.S. House of Representatives, March 9, 2006.

Además de estos proyectos, el plan de reconstruir la pista de aterrizaje de Qala i naw es un proyecto que no solamente ha contado con la iniciativa española. Desde el Banco Asiático de Desarrollo (ADB) se solicitó la rehabilitación de la pista para facilitar las comunicaciones y la llegada de ayuda alimentaria en periodos de emergencia. El ADB, de acuerdo con el ministerio de Transporte afgano, llegó a un acuerdo para este proyecto en noviembre de 2004⁵⁸⁶. El objetivo era apoyar en la reconstrucción al Gobierno afgano y rehabilitar las pistas de aterrizaje denostadas por los años de aislamiento y conflicto. Además del aeropuerto de Qala i naw, se incluían los de las ciudades de Bamian, Chaghcharan, Faizabad, Farah, Maimana y Sharjah⁵⁸⁷.

Tras asumir un PRT, España accedió a realizar la reconstrucción de la pista. Cabe destacar que este proyecto ha sido consensuado conjuntamente con el Ministerio de Defensa español debido a que la pista iba a tener un uso tanto civil, como militar. Asimismo, acontecimientos como el aterrizaje de emergencia, a raíz de las malas condiciones de la pista de tierra, en el que un avión de la Fuerza Armada española (modelo C-295) destrozó su tren de aterrizaje⁵⁸⁸, hizo que el Ministerio de Defensa clasificara la reconstrucción de la nueva pista como prioritaria.

La pista de aterrizaje, terminada en diciembre de 2006, tiene una longitud de 2 km y una anchura de 25 metros⁵⁸⁹. Reúne todas las condiciones marcadas por el Gobierno afgano y ha sido calificada por las Naciones Unidas⁵⁹⁰ como “*un gran proyecto que permitirá la llegada de ayuda humanitaria*”

⁵⁸⁶ Banco Asiático de Desarrollo, *Regional Airport Rehabilitation. Project Phase I*, LOAN: AFG 37136-01, en, www.adb.org/bussiness/Opportunities/not/afg/afg2105.asp [Consulta: 4/2009]

⁵⁸⁷ *Op. cit.*, AECID.

⁵⁸⁸ Véase: *EL PAÍS*, 19 de octubre de 2006. El Accidente tuvo lugar en la pista de aterrizaje antigua de Qala i naw el 16 de agosto de 2006.

⁵⁸⁹ *Op. cit.*, Programación Operativa de Reconstrucción de Emergencia 2006.

⁵⁹⁰ Tenemos que tener en cuenta que los vuelos de ayuda humanitaria de Naciones Unidas habían sido suspendidos por el mal estado de la pista.

*en los duros meses de invierno*⁵⁹¹. Según informa el ex adjunto al coordinador general de la AECID, Francisco LÓPEZ SANZ, *“para la realización de la pista, han participado más de 200 trabajadores locales y, además, este proyecto ha servido para formar en el uso de la maquinaria que repercutirá en la sostenibilidad del proyecto”*.

Tras su rehabilitación los expertos de la cooperación española y los miembros de las Naciones Unidas, consideran que *“será posible responder a cualquier emergencia incluso en los periodos de peor tiempo”*⁵⁹². Durante mucho tiempo las Agencias de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales eran reticentes a desplegar personal expatriado indispensable para el seguimiento de los proyectos por las dificultades de evacuación médica o por razones de seguridad. *“La existencia de la pista atraerá donantes internacionales y con ellos fondos para ayuda al desarrollo”*, afirma Francisco LÓPEZ⁵⁹³.

- Objetivos

- a) Sacar del aislamiento tradicional en el que se encuentra la región, no tanto por las consecuencias de la guerra de 2001, sino que más bien como resultado de abandono por parte del Gobierno central con respecto a las regiones interiores.
- b) Aumentar las capacidades económicas de la provincia y de sus habitantes.
- c) Posibilitar la llegada de ayuda humanitaria en los meses de invierno.

⁵⁹¹ Alexander, Christopher es representante especial adjunto de las Naciones Unidas para Afganistán. Discurso de inauguración de la pista de Qala i naw en el PRT de Badghis ante la presencia del Coordinador General de la AECID, el resto del equipo en el terreno y el Ministro de Defensa, diciembre de 2006.

⁵⁹² *Op. cit.*, ALEXANDER, Christopher.

⁵⁹³ Francisco López Sanz ha sido Adjunto al Coordinador General de la Cooperación Española en Afganistán desde junio de 2005 hasta marzo de 2007 y actualmente es el coordinador general de la cooperación española en Timor oriental.

- d) Mejorar los indicadores de salud, reduciendo el tiempo en el traslado de pacientes.

- **Beneficiarios Directos**

- a) La población de la ciudad de Qala i naw.
- b) El Gobierno provincial de Badghis.

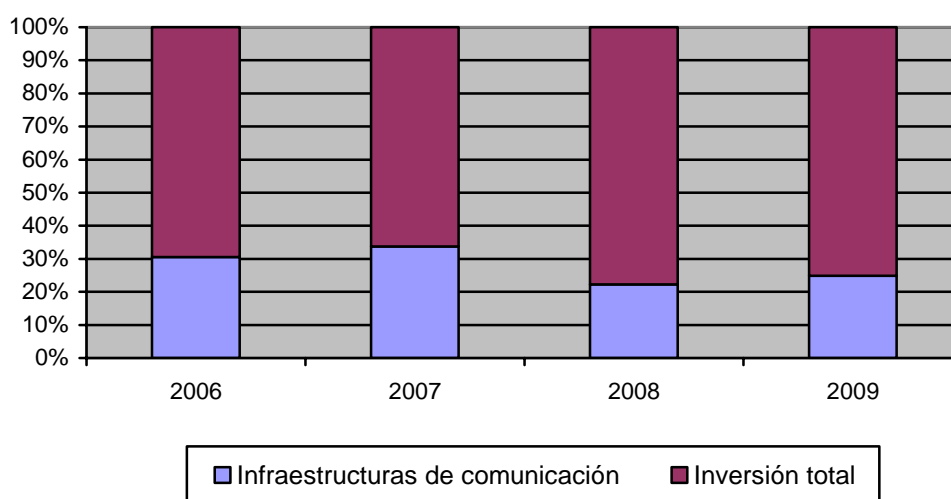
- **Beneficiarios Indirectos**

- a) La población del resto de distritos de Badghis.
- b) La población de las provincias colindantes.

- **Retos y perspectivas**

El principal reto de este proyecto y, por ende de la cooperación española, es la sostenibilidad en el marco temporal, así como la afganización de toda la actuación. El compromiso inicial de España en el PRT de Badghis es hasta 2012, pero la situación actual es que se establezca una sostenibilidad de las actividades realizadas. Cinco años es un periodo escaso para poder realizar el fortalecimiento institucional necesario y para crear una red de personal local que se esté en condiciones de hacerse cargo de las tareas de mantenimiento y de nuevas rehabilitaciones. Para ello, es necesario que el propio Gobierno afgano, central y provincial, se haga cargo de manera paulatina de la continuidad de los proyectos realizados en Badghis (**Figura 6**). Para ello, la cooperación española se está centrando en la elaboración de acuerdos con los departamentos implicados con el fin de que la sostenibilidad de lo realizado se ceda a las autoridades nacionales y provinciales.

Figura 6: Distribución de los fondos en infraestructuras sobre el total de la contribución
(2006-2009)⁵⁹⁴



6.3.4 Salud

Los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas establecen como prioritario la mejora de los indicadores del sector salud. El Pacto por Afganistán, la ANDS y los PDP cuentan con un apartado especial referido a la mejora de los indicadores sanitarios. La cooperación española planifica su actuación en base a esta estrategia, siendo esta línea sectorial fundamental en toda la intervención. En el caso particular de Afganistán, la reducción de las tasas de mortalidad infantil y de las madres en el parto es un punto de partida para fundamentar los pilares de desarrollo, entre otros muchos. Además, reducir las altas tasas de enfermedades como la tuberculosis, sarampión y malnutrición⁵⁹⁵. Entre las áreas prioritarias de actuación, tanto las Naciones

⁵⁹⁴ Fuente: AECID. Gráfico de elaboración propia.

⁵⁹⁵ Véase informe del Banco Mundial sobre objetivos del milenio para Afganistán, “*Millenium Development Goals*”, en, <http://devdata.worldbank.org/idg/IDGProfile.asp?CCODE=AFG&CNAME=Afghanistan&SelectedCountry=AFG> [Consulta: 11/2008]

Unidas, como el resto de los actores implicados, han focalizado las actuaciones sanitarias en:

- Reducción de la tasa de mortalidad infantil.
- Reducción de la tasa de mortalidad materna.
- Garantizar un sistema sanitario básico y primario.
- Complementar otras actividades teniendo como objetivos transversales los indicadores sanitarios (mejora de los sistemas sanitarios y de agua potable, mejora de regadíos, mejora de las comunicaciones terrestres...).
- Aumento de las vacunaciones, sobre todo entre la población infantil.

En cuanto a la actuación de la cooperación española, en el Plan Director 2005-2008, el sector salud lo encuadramos dentro del aumento de las capacidades humanas. Entiende la salud como *“un derecho fundamental del ser humano y una condición clave para la vida digna”*⁵⁹⁶. Por lo tanto, es una prioridad para la cooperación española el fortalecimiento de los sectores públicos sanitarios y la atención primaria con el objeto de reducir los indicadores de mortalidad materna infantil. Los indicadores referentes a la situación sanitaria mostraban en el año 2005 el por qué de esta prioridad:

- Un recién nacido muere de cada 6 partos. La proporción de madres que mueren durante el parto es muy similar. Esta circunstancia es consecuencia de varias variables. En primer lugar, la influencia de las tradiciones y de la religión hacen que muchas mujeres no lleven a cabo programas de formación en lo que a los partos se refiere⁵⁹⁷.
- Uno de cada cuatro niños que sobrevive al parto morirá antes de los cinco años. La causa fundamental de muerte en estas edades es la falta de acceso al agua potable. Además, la malnutrición, a la que hemos

⁵⁹⁶ Véase Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (Resumen), Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, AECID, p. 12.

⁵⁹⁷ Véase UNICEF, Indicadores de Afganistán o visítase:

http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/afghanistan_statistics.html [Consulta: 10/2009]

hecho referencia anteriormente, es causa de enfermedades relacionadas con la mortalidad infantil⁵⁹⁸.

- Uno de cada cinco niños que sobreviven a los cinco años morirá antes de los 12⁵⁹⁹.
- Sólo el 6 % de la población tiene acceso a agua potable⁶⁰⁰.

Según los estudios realizados por las Naciones Unidas en colaboración de UNICEF y el propio Gobierno afgano, los indicadores sanitarios refleja una situación comparable con el grado de desarrollo de la provincia con respecto al país. Esta investigación refleja los siguientes datos sorprendentes:

- Tasa de nacimientos: 46,6/1.000 habitantes (estimación de 10.000 nacimientos por año).
- Mortalidad infantil: 165/1.000 nacimientos.
- Mortalidad materna: 1700/10.000 (en Ad Kamari fallece una de cada seis mujeres al dar a luz normalmente por hemorragia puerperal).
- Nacimientos por cada mujer: 6,69.
- TMM5: 257/1.000 habitantes (2,5): cuando el umbral de emergencia de la línea base de mortalidad en África Subsahariana es de 2,1⁶⁰¹.

Las malas comunicaciones terrestres inciden directamente en el nivel de mortalidad materna-infantil y de enfermedades infecciosas (tuberculosis, malaria y otras patologías causadas por parásitos). Además la mala situación de los caminos, la orografía agreste y las fuertes nevadas en invierno, implica que el transporte de enfermos a los centros de salud más próximos se demore más de cuatro horas.

⁵⁹⁸ ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, *A Basic Package of health Services in Afghanistan*, Ministry of Public Health, Informe 2005/1384, Kabul, 2005, p. 23.

⁵⁹⁹ *Ibidem*.

⁶⁰⁰ *Op. cit.*, Banco Mundial.

⁶⁰¹ UNITED NATIONS y UNICEF, *"Nutrition and Health Survey Badghis Province, Afghanistan"*, Centres for Disease Control and Prevention (CDC), marzo de 2002.

Cabe destacar que, el proyecto de salud es de los más representativos de todos los que la AECID está desarrollando en el terreno. Badghis no disponía de ningún hospital de carácter provincial, las clínicas no contaban con medios suficientes para el tratamiento de enfermedades frecuentes. Como afirma YUSTE *“era frecuente que las embarazadas compartieran habitaciones con pacientes con enfermedades infecciosas”*.

En este sentido, la AECID empezó en el 2005 a realizar la identificación de los principales problemas para desarrollar actividades que repercutieran en la mejora de los indicadores sanitarios. Durante el periodo 2006-2009 se han realizado importantes avances. Además de realizar actividades de rehabilitación de la infraestructura del Hospital Provincial de Badghis, ubicado en la ciudad de Qala i naw, mejorar la formación del personal y el equipamiento, se han creado nuevos pabellones especializados que servirán para aumentar la capacidad del hospital (110 camas), una unidad de embarazadas, un pabellón para infecciosos, una escuela de enfermería y otra de matronas.

Uno de los objetivos de la cooperación española es el de mejorar el sistema de salud provincial, de acuerdo con los estándares del Ministerio de Salud Pública afgano y a través del apoyo a la ONG BRAC⁶⁰², que ha recibido el encargo del Ministerio de Sanidad Afgano de gestionar los fondos que el Banco Mundial destina a mantener el sistema sanitario⁶⁰³. Asimismo se ha

⁶⁰² BRAC es una de las pocas ONG que perduran en el terreno desde el secuestro y asesinato de los cinco miembros de Médicos Sin Fronteras en 2003. Esta organización es de Bangladesch y cuenta con una dilatada reputación en el ámbito sanitario. Es muy frecuente que organismos dependientes de las Naciones Unidas realicen encargos a BRAC con el fin de mejorar indicadores sanitarios. En este caso, recibe el encargo del Banco Mundial.

⁶⁰³ La capacidad del hospital era de 60 camas, pasando a ser en 2008 de 120. El número de personas que han ido a consulta se ha duplicado durante el 2006 y también ha aumentado las mujeres que realizan seguimiento de la formación en planificación familiar (174 mujeres). Actualmente, en la zona de hospitalización, sólo un 15% aproximadamente se dedica a la

construido una escuela de enfermería y matronas que da servicio, no sólo a Badghis, sino a todas las provincias adyacentes.

Otra de las necesidades detectadas por los técnicos de la AECID en la fase de identificación, es la de establecer un sistema de comunicación entre los nuevos centros de salud que permitiría una mejor coordinación de los esfuerzos e incrementar la seguridad del personal en los distritos más alejados de la capital. Con la intención de mejorar esta situación la cooperación española prevé la compra de equipos de radio de HF (*High Frequency*) con el fin de conectar los centros entre sí y con la central.

En 2005, Badghis contaba con muy pocos centros de salud y era solamente el que se encuentra en la ciudad de Qala i naw, el único donde puede acudir la población de toda la provincia. *“En muchos casos los pacientes son transportados en condiciones poco adecuadas y en medios de transporte privados y caros”* afirma YUSTE. *“Las familias han de endeudarse con el fin de pagar el transporte de un familiar al Hospital Provincial de Qala i naw”*. *“La creación de una red de transporte primario (de los centros de salud al Hospital Provincial) y a su vez de Qala i naw al Hospital regional de Herat se hace totalmente indispensable si queremos garantizar el acceso de la población menos favorecida a los servicios de atención médica especializada”*⁶⁰⁴. Otra de las misiones dentro del proyecto de salud es la de realizar campañas periódicas de vacunación⁶⁰⁵, sobre todo contra enfermedades contagiosas relacionadas con la población infantil, como por ejemplo, polio, paperas, sarampión, rubéola, meningitis, etc., reduciendo, de esta manera, los elevados índices de mortalidad infantil.

atención materno-infantil, a pesar de que los datos muestran una mayor vulnerabilidad en este colectivo.

⁶⁰⁴ *Op. cit.*, PAE Afganistán 2006-2008, p. 20.

⁶⁰⁵ Vease ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, *The Essential Package of Hospital Services for Afghanistan*, Ministry of Public Health, July 2005, Saratan 1384, Kabul. 2005.

La cooperación española cuenta con la colaboración de la ONG bangladeshí BRAC, principalmente en asuntos de logística y gestión de los centros, siempre bajo las pautas del Ministerio de Salud afgano. Gran parte de la actividad de estos centros se basa en la *“mejora de la salud reproductiva, la prevención de embarazos no deseado, lucha contra las enfermedades de transmisión sexual y lucha contra las enfermedades prevenibles”*⁶⁰⁶. BRAC desarrolla sus actividades en varios distritos de Afganistán siendo sus funciones principales la salud básica, la educación, microcréditos y construcción de carreteras. Establece contactos directos con varios ministerios, principalmente el de salud y el de desarrollo rural. En relación con su trabajo en la provincia de Badghis, BRAC presenta sus principales objetivos: atención y formación de comadronas, planificación familiar y la lucha contra la tuberculosis⁶⁰⁷.

Los problemas a los que se enfrenta esta ONG están relacionados con la seguridad, además de la existencia de criminalidad ligada al narcotráfico. Sin embargo, BRAC y AECID han establecido un vínculo muy positivo que cuenta con el apoyo de las Fuerzas Armadas. Al mismo tiempo, el Banco Mundial va a comenzar a trabajar en la financiación de inversiones en el campo sanitario en la provincia de Badghis, a través del Fondo Fiduciario *Afghanistan Development Trust Fund* (ARTF) con la coordinación del Ministerio de salud afgano⁶⁰⁸. Estas acciones son perfectamente complementarias con los actuales planes de la AECID.

Entre los principales retos sanitarios, se encuentra el de dotar de sostenibilidad al sector de la salud. Para ello, los proyectos de la AECID cuentan con un componente básico de formación del personal sanitario local

⁶⁰⁶ *Op. cit.*, DE LA FUENTE MARTÍN, Luis, p. 21

⁶⁰⁷ ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, *General Directorate of Preventive Medicine & PHC National Tuberculosis Control Program*, Guidelines for tuberculosis control program in Afghanistan, Ministry of Public Health, Kabul, octubre de 2005, p. 46.

⁶⁰⁸ *Ibidem*.

capaz de atender pacientes en la zona más remotas. Como nos apunta el PAE de Afganistán 2006-2008, *“el 98% de los ataques que se han producido hasta la fecha en Badghis iban dirigidos contra personal relacionado con proyectos de salud, fundamentalmente médicos provenientes de otras provincias y considerados por ello extranjeros”*.

La gestión realizada por la AECID ha logrado aumentar el número de partos asistidos por personal sanitario en un 18% y en un 20% el número de pacientes atendidos en urgencias. A pesar del incremento de la presión asistencial (2.970 pacientes atendidos más) la mortalidad se ha mantenido en las mismas cifras⁶⁰⁹. Además y, según ha reconocido un estudio realizado la Universidad Johns Hopkins de Baltimore (USA) ha presentado junto al ministerio de Salud afgano una auditoria sobre la situación en que se encuentra el sistema de salud público de Afganistán. Dicha universidad, en coordinación con el Instituto Indio para la Investigación en Gestión Sanitaria, ha medido la calidad de los servicios sanitarios de todo el país⁶¹⁰. Las conclusiones del estudio revelan que la provincia de Badghis ha pasado de ocupar el penúltimo puesto de la lista en el 2006 a ser la segunda provincia en calidad asistencial con una puntuación de 80 sobre 100 en 2007.

⁶⁰⁹ Fuente: Datos suministrados por el coordinador general en el momento de la AECID en Afganistán. PRT de Badghis, mayo de 2007.

⁶¹⁰ Véase JOHNS HOPKINS UNIVERSITY, *Afghanistan Health Sector Balanced Scorecard 2004-2007*, Ministry of Public Health, Afghanistan General Directorate of Policy and Planning Monitoring & Evaluation Department, Bloomberg School of Public Health and Indian Institute of Health Management Research (IIHMR), Baltimore, USA, enero de 2008. Para llevar a cabo este estudio se han supervisado más de 600 instalaciones médicas en todo el país usando el método BSC (Balance Scorecard) que mide la calidad de los servicios de salud para determinar el nivel de cada provincia y su progreso en los últimos años.

- **Objetivos**

- a) Reducir los indicadores de mortalidad, especialmente los de las madres y los niños/as (aumentar el número de partos asistidos, vacunar a la población de riesgos de enfermedades o virus infecciosos...).
- b) Mejorar las condiciones sanitarias de la región de Badghis.
- c) Educar en los principios de una sanidad básica.
- d) Mejorar el traslado de pacientes entre los centros sanitarios.
- e) Aumentar el número de camas por habitantes.

- **Beneficiarios Directos**

- a) 420.000 habitantes de la región de Badghis, especialmente los 20.000 de Qala i naw.
- b) Las mujeres y la población infantil.

- **Beneficiarios indirectos**

- a) El Gobierno provincial de Badghis.
- b) La población de las provincias colindantes que no cuenten con sistemas sanitarios básicos.

- **Retos y perspectivas**

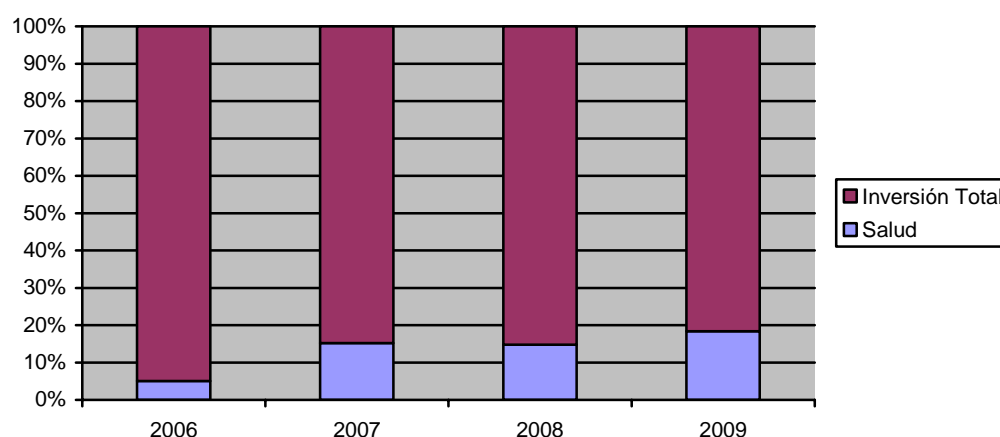
Tanto la gestión del Hospital, como de todo aquello que la cooperación española está realizando en lo referente a mejorar los indicadores de salud, debe ir siendo asumida poco a poco por las autoridades provinciales. Paulatinamente se debe ir haciendo el esfuerzo, tanto desde el gobierno local, como desde Kabul, para asumir los retos de elaborar una política eficaz en materia sanitaria. Por ejemplo, sería muy positivo que los medicamentos no fueran subvencionados 100% por la AECID y que desde Kabul se empezaran a buscar fórmulas para asumir estos compromisos. De esta manera, se estaría reduciendo la dependencia existente. Actualmente, el

Gobierno de Badghis son los que asumen la dirección del proyecto de salud y los que deciden que hacer. Sin embargo, debería empezar a apropiarse de los compromisos que puedan acarrear sometimientos externos.

Asimismo, cuando hablamos de cooperación al desarrollo, tenemos que incidir en la sostenibilidad de los proyectos. En este sentido, debido a las condiciones en las que se encuentra la provincia, la cooperación española no debe pecar de asistencialista y realizar esfuerzos encaminados más que a recoger resultados a corto plazo, a desarrollar una red de acuerdo con las autoridades locales y nacionales, para que todas las actividades tengan un sostenimiento por parte de las instituciones afganas (**Figura 7**).

Sin embargo, una vez analizada la situación del país (contexto político, situación económica, desarrollo social...) nos encontramos con que Afganistán no cuenta, por el momento, con la capacidad suficiente para poder sostener todos los proyectos realizados. Por consiguiente, el compromiso de España debe perdurar en el tiempo hasta conseguir la implicación directa de las instituciones afganas sin ocasionar, eso si, un paternalismo.

Figura 7: Comparativa del programa de salud pública en relación con el presupuesto bilateral total⁶¹¹



⁶¹¹ Fuente: AECID. Gráfico de elaboración propia.

6.3.5 Agua y saneamiento público

En asuntos relacionados con el agua potable y el saneamiento, diversos son los actores que están llevando a la práctica actividades para mejorar estos indicadores. Principalmente, el ADB cuenta con varios programas en Afganistán. En casi todos los casos, estos proyectos están relacionados con otras actividades, fundamentalmente la agricultura. A modo de ejemplo, el *Western Basins Water Resources Management and Irrigated Agriculture Development Project*⁶¹², que cuenta con un fondo de 1,2 millones de dólares, dedicados a la reducción de la pobreza, dotar de agua potable a las comunidades locales y fomentar el desarrollo rural. Además, establece como prioridad el impacto medioambiental.

Otro de los ambiciosos proyectos es el *Western Basins Water Resources Management Project*, con un fondo de 60,5 millones de dólares, destinados a la construcción de infraestructuras y capacidades para el desarrollo de un sector empresarial⁶¹³. Además de estos dos proyectos que el ADB tiene en Afganistán, existen dos más que, a su vez, completan las actividades relacionadas con el agua potable en el país⁶¹⁴.

Centrándonos en las labores de la cooperación española, la actividad de agua y saneamiento se inscribe en el aumento de las capacidades humanas, en el punto 2.6 de Acceso al agua potable y saneamientos básicos. Según el Plan Director, “el acceso al agua potable es un derecho humano y su ejercicio

⁶¹² BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (ADB), *Western Basins Water Resources Management and Irrigated Agriculture Development Project*, Project number: 36252-01, Afghanistan, Banco Asiático de Desarrollo (ADB), en, <http://www.adb.org/Documents/PIDs/36252012.asp> [Consulta: 8/2009]

⁶¹³ *Ibidem*.

⁶¹⁴ Véase, Banco Asiático de Desarrollo. La suma total de todos los proyectos que el ADB tiene en Afganistán relacionados con el agua es de 89,4 millones de dólares, <http://www.adb.org/Projects/project.asp?id=36252> [Consulta: 10/2009]

condiciona el disfrute de otros derechos, incluido el derecho a la vida⁶¹⁵. Las líneas estratégicas serían:

- reducir el número de personas sin acceso al agua potable;
- desarrollar intervenciones y equipos que permitan un manejo integral del agua y el saneamiento; y
- garantizar el aumento de las capacidades individuales y colectivas para la conservación y gestión sostenible del recurso.

La población de Afganistán no cuenta con sistemas de saneamiento básicos ni agua potable. Solamente la capital, Kabul, tiene acceso a estos servicios⁶¹⁶. El Badghis, el 90% de la población no tiene acceso a agua limpia, lo que provoca un gran número de infecciones, principalmente entre la población infantil. Las estimaciones del estudio realizado por las Naciones Unidas cifran que el 40% de la mortalidad en Badghis es causa de las condiciones del agua y los saneamientos⁶¹⁷. Esta situación provocan graves consecuencias, sobre todo en sectores donde la situación todavía no es sostenible, como por ejemplo, el sistema de salud y donde las personas más vulnerables (mujeres y niños/as principalmente) son las más afectadas.

Por todos estos indicadores, la cooperación española tomó la decisión de intervenir y crear un nuevo sistema de agua potable, primeramente a la ciudad de Qala i naw y luego en Badghis, e incidir en la reducción de la mortalidad. Para ello, se creó una Oficina de Agua que es gestionada por las propias autoridades provinciales y se han iniciado la construcción de la nueva red de aguas, con tuberías y depósitos nuevos. Todo esto está acompañado por una red de saneamiento y depuración. Las aguas residuales se gestionan

⁶¹⁵ *Op. cit.*, Plan Director de la Cooperación Española 2005-2009, p. 14.

⁶¹⁶ Según un informe del Banco Mundial, solamente el 6% de la población de Afganistán tiene acceso al agua potable. Véase Banco Mundial "*Afganistan - Enhanced heavily indebted poor countries (HIPC) initiative : preliminary document*", en, www.worldbank.org [Consulta: 10/2009]

⁶¹⁷ *Op. cit.*, UNITED NATIONS y UNICEF.

adecuadamente con el fin de obtener un ciclo integral del agua de manera que puedan ser utilizadas para riego⁶¹⁸.

El Departamento Provincial de Aguas es el principal impulsor de esta serie de medidas. Como en el resto de los proyectos, las actividades están cumpliendo varios objetivos, entre ellos, destacamos la formación del personal local que redundará en un futuro a que sean ellos quienes gestionen y mantengan la nueva red de agua y saneamiento. Como objetivo transversal, se establece un fuerte compromiso de gobernabilidad en la provincia mediante el apoyo al Departamento Provincial de Aguas tanto desde el punto de vista técnico como el de gestión⁶¹⁹. Asimismo, hay que tener en cuenta la repercusión medioambiental como consecuencia de la creación de depósitos y depuradoras de agua (**Figura 8**).

- **Objetivos**

- a) Que la población de Qala i naw cuenten con sistemas de agua potable y saneamientos básicos.
- b) Reducir los elevados indicadores de mortalidad, sobretudo la que afecta a las mujeres y a la infancia.

- **Beneficiarios Directos**

- a) Los habitantes de la población de Qala i naw (20.000 censados).
- b) El resto de la región ya que las actividades están previstas que continúen en expansión por toda la provincia.
- c) El Gobierno de Badghis.

- **Beneficiarios indirectos**

- a) La población que dependan de la agricultura.
- b) El sistema de salud se verá mejorado.

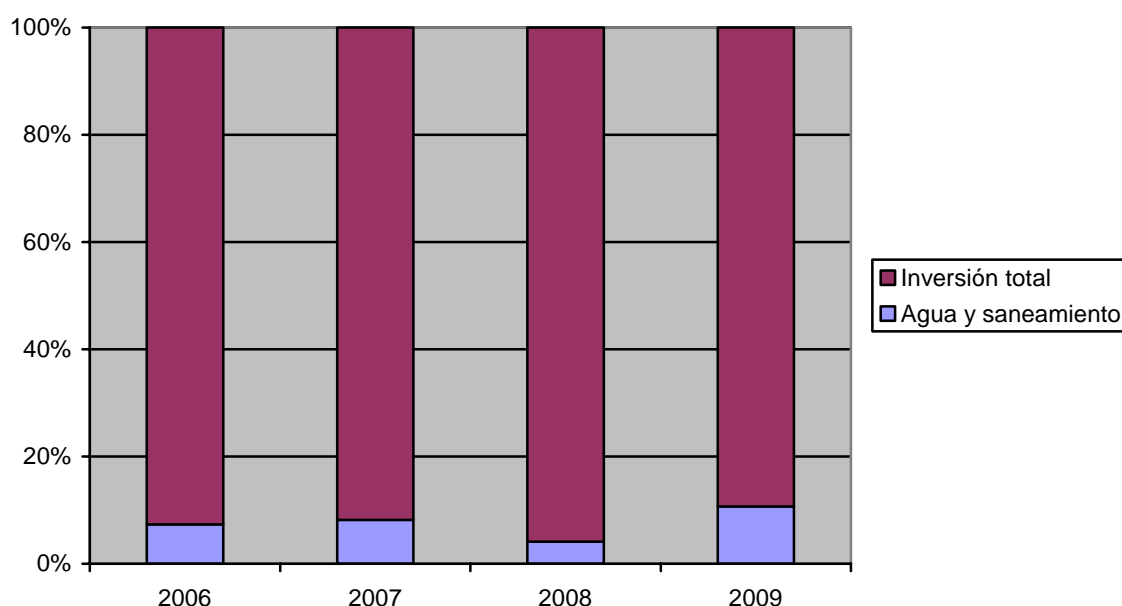
⁶¹⁸ Fuente: Francisco MENDIETA, Jefe de la actuación en el momento de TRAGSA en el PRT de Badghis, mayo de 2007.

⁶¹⁹ *Op. cit.*, Plan de Actuación Especial (PAE) 2006-2008, p. 23

- Retos y Perspectivas

Actualmente, la ciudad de Qala i naw ya cuenta con agua potable. Esto le convierte en la segunda ciudad de Afganistán con este servicio y con unos sistemas de saneamientos básicos. En su conjunto, 40.000 personas censadas ya pueden disfrutar de estas mejoras. Los resultados han sido satisfactorios y además, la propia población local ha recibido con agrado estas noticias. Esto traerá consigo resultados a corto plazo, sobre todo en lo que se refiere a los indicadores de mortalidad. Por el momento, la sostenibilidad se está viendo garantizada debido a que es la propia población local es la que se está encargando de las obras de mantenimiento y la localización de nuevas necesidades. La asignatura pendiente ahora, es que las autoridades afganas se comprometan a gestionar íntegramente el sistema de agua potable y saneamiento público.

Figura 8: Comparativa del programa de agua y saneamiento en relación con el presupuesto bilateral total⁶²⁰



⁶²⁰ Fuente: AECID. Gráfico de elaboración propia.

6.3.6 Educación

Los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas establecen en segundo lugar el lograr la escolarización primaria universal velando por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria⁶²¹. El Plan Director de la Cooperación Española también recoge este punto dentro del aumento de las capacidades humanas, como una prioridad. *“La educación, además de ser un derecho humano, es un elemento fundamental para la erradicación de la pobreza”.*

En Afganistán la situación educativa es alarmante. Se parte prácticamente de cero, en un territorio asolado por los conflictos durante más de treinta años consecutivos y donde el régimen talibán prohibió todo tipo de enseñanza a las mujeres. Ante esta coyuntura, mucho es el trabajo a realizar y serios los compromisos a asumir. La educación es uno de los pilares del desarrollo de un país. Por ello, se exige que los actores comprometidos, especialmente los propios afganos, realicen esfuerzos para conseguir salir de la situación siniestra en la que se encuentran. Los siguientes indicadores muestran la realidad afgana, donde la gran mayoría de los niños y niñas están condenados a no poder acudir a las escuelas. Por suerte y, gracias al trabajo de los donantes comprometidos y a las instituciones afganas, se palpa un ligero cambio de sentido en estas estadísticas.

Continuando con esta línea, diversos son los proyectos que desde organismos internacionales se están ejecutando en Afganistán en lo que se refiere al sector educativo. Sin embargo, desde estas entidades se está apoyando indirectamente estas actividades, aportando fondos, bien a las Naciones Unidas, o bien al propio Gobierno afgano. De esta manera, se deja en las manos de los gobiernos provinciales la responsabilidad total de los proyectos. Cabe destacar que los resultados de escolarización han aumentado

⁶²¹ Véase Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas, en, <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html> [Consulta: 10/2009]

sustancialmente, pero que la incidencia de estos resultados en los indicadores de desarrollo se producirá a medio plazo, una vez que los alumnos/as ingresen en el mercado laboral. Por ello, se debe ejecutar proyectos paralelos con el fin de que se coordinen con otros sectores y se obtengan resultados positivos más amplios.

La educación para el desarrollo en situaciones posconflicto es un potencial que repercutirá en el fortalecimiento del sistema educativo, contribuyendo a la resolución de muchos problemas que actualmente sufre Afganistán. La educación está en la base del programa a largo plazo para reconstruir el país, permitiendo progreso en aras del desarrollo de todos. La educación construirá el desarrollo económico necesario, el capital humano y social, así como servicios destinados a promover paz, estabilidad y la cohesión social. No obstante, la infancia solamente representa una parte de la compleja situación educativa que vive Afganistán. Las pocas oportunidades que hay para acceder a niveles superiores son *background* para el estallido de conflictos, migraciones de personal cualificado y pésimos indicadores económicos.

La cooperación española, decidió asumir un compromiso directo entre ambas partes, AECID e instituciones afganas (Gobierno central y provincial) incidiendo en el protagonismo de España y en la colaboración según los estándares de la ANDS y el Afghanistan Compact. Una vez identificada la actuación y, acorde con el Plan Director y el PAE de Afganistán, la AECID está desarrollando un importante proyecto que tiene como objetivo la escolarización de 20.000 niños y niñas.

El sector de infraestructuras educativas en Afganistán necesita un mayor apoyo en todo el país, especialmente en lo que se refiere a escuelas femeninas. Resulta imprescindible la construcción de un mayor número de infraestructura educativa en la provincia, que incida en una mejora del IDH a medio y largo plazo, y en una mejor visibilidad de AECID fuera de la capital (**Figura 9**).

- **Objetivos**

- a) La escolarización de todos los niños y niñas de la provincia de Badghis.
- b) Aumento de la sensibilidad en materia sanitaria.
- c) Introducción de las mujeres en los medios de producción y en la educación primaria.

- **Beneficiarios Directos**

- a) 20.000 niños y niñas de Badghis.
- b) Mujeres empezarán de nuevo a introducirse en el sistema educativo.
- c) Profesionales de la educación.

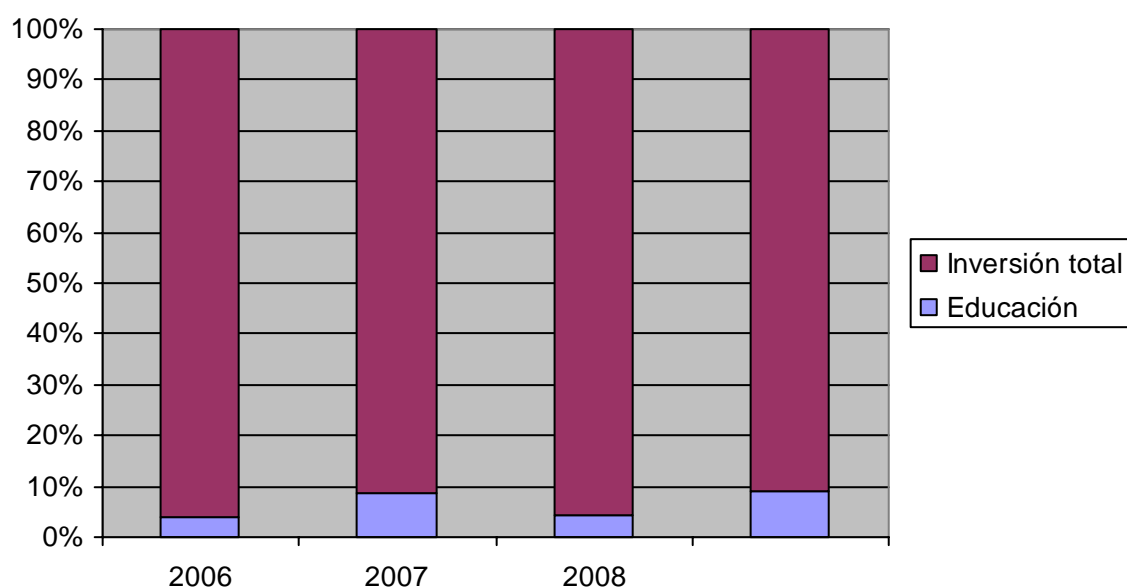
- **Beneficiarios Indirectos**

- a) La totalidad de la provincia de Badghis.
- b) El Gobierno provincial de Badghis que verá en un futuro la mejora en cuanto a capacitación de la población se refiere.

- **Retos y Perspectivas**

- a) La sostenibilidad de los resultados.
- b) Que todos los niños y niñas pueden conseguir terminar la educación primaria y que queden cubiertas las necesidades básicas de alfabetización.
- c) Mayor implicación de las autoridades nacionales, sobre todo del Ministerio de Educación. Por el contrario, los departamentos de educación a nivel provincial y local parecen estar más interesados en la escolarización de los niños y niñas.

Figura 9: Comparativa del programa de educación en relación con el presupuesto bilateral total⁶²²



6.3.7 Promoción del tejido económico comunitario: agricultura y ganadería

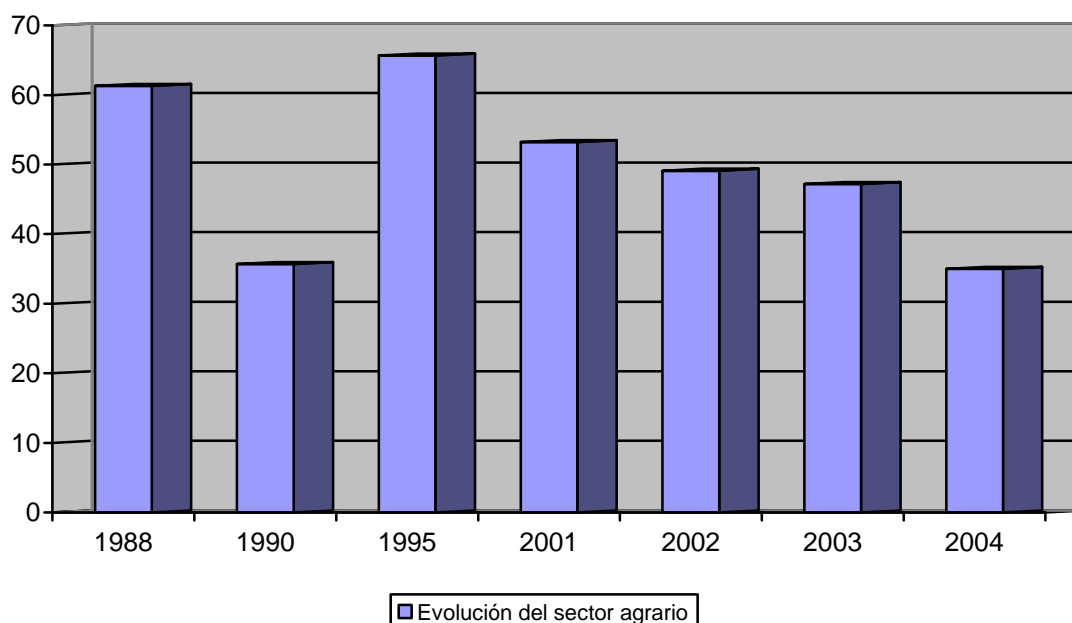
La reforma del sector agrario en Afganistán es una de las principales líneas de actuación, junto con las infraestructuras, para cimentar los pilares del desarrollo (**Figura 10**). Tenemos que tener en cuenta la agricultura representa el 35% de la economía legal del país, sin sumar las enorme cantidades resultantes de las producciones de opio. Bien es cierto que la dependencia del sector agrario ha ido descendiendo a favor de los servicios y de la industria, actualmente todavía continúa siendo el medio más importante para la economía del país.

La economía afgana tiene una dependencia absoluta respecto al sector agrario y ganadero. Ambas actividades se encuentran descentralizadas con respecto a otros sectores como servicios e industria que están más concentrados en las ciudades importantes como Kabul y Herat. Tanto la

⁶²² Fuente: AECID. Gráfico de elaboración propia.

agricultura, como la ganadería son de subsistencia lo que conlleva, si cabe, más dependencia de estos sectores.

Figura 10: Evolución del sector agrario en Afganistán en tanto por ciento (1988-2004)⁶²³



Los organismos internacionales, principalmente el Banco Mundial, las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Banco Asiático de Desarrollo, junto con el Gobierno afgano consensuaron que la agricultura debería ser un área prioritaria de actuación por varios motivos:

- a) La importancia del sector en la economía. Es indudable que la agricultura es el motor de la economía afgana. Es el medio de subsistencia de la mayoría de las familias. Las técnicas utilizadas son medievales y las condiciones de las tierras están por debajo de los parámetros para su posible explotación.

⁶²³ Hey Indicators of Developing Asian and Pacific Countries. Afghanistan. Banco Asiático de Desarrollo. Gráficos de elaboración propia.

- b) Erradicación de los cultivos de opio. Anteriormente, como parte de esta tesis, hemos abordado la problemática del opio, no solamente en lo que a la economía se refiere, sino también en el ámbito de la seguridad.
- c) Alternativas al opio. Las alternativas al opio es la solución más eficaz para que la erradicación no tenga consecuencias negativas en el desarrollo afgano. Primero, porque es un producto arraigado a la tierra y con el que se financian los señores de la guerra. Segundo, porque sería cortar de raíz la única fuente de ingresos para las familias afganas.

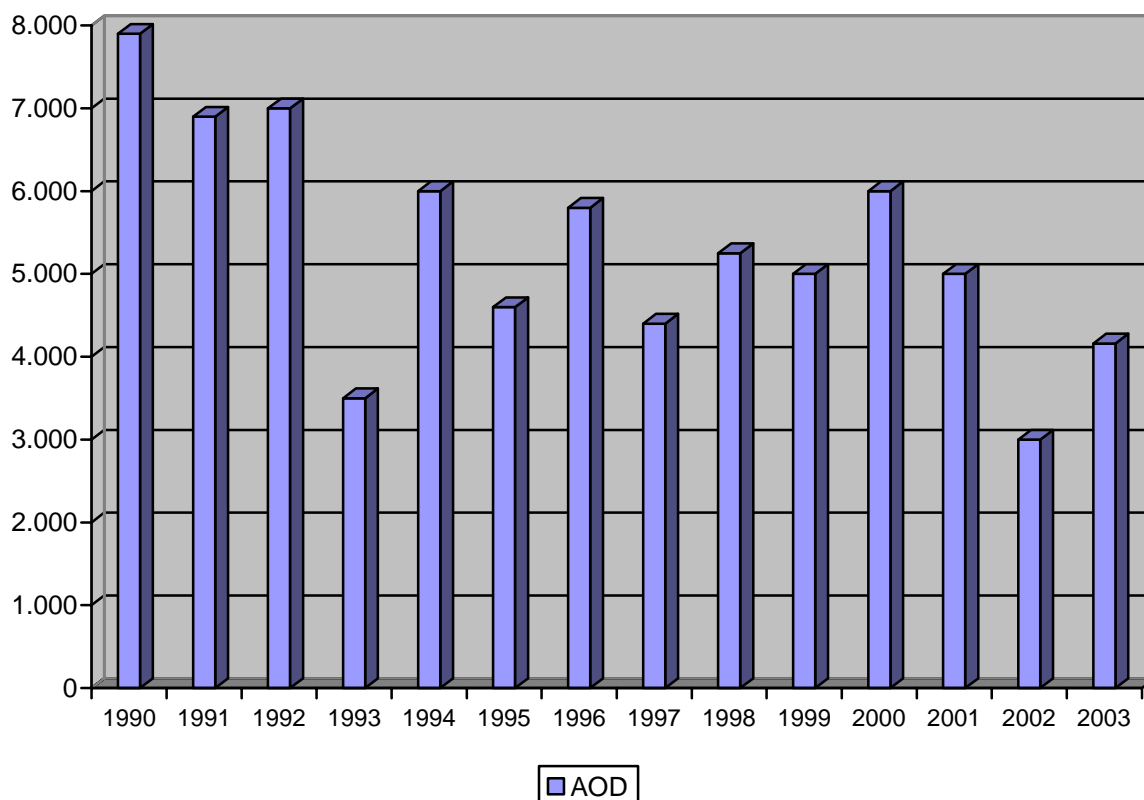
En el año 2000, los miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a mejorar las condiciones de vida de la población de los países en vías de desarrollo. El primer de ellos era erradicar la pobreza extrema y el hambre. Dado que la mayoría de la población que sufre estas condiciones vive en el entorno rural o dependen de la agricultura como medio de subsistencia, y que en los países más pobres el sector agrario es la base para conseguir un desarrollo económico, se entiende que las inversiones en AOD debería seguir una línea ascendente. Sin embargo, el papel de la ayuda económica destinada de forma multilateral en este sector ha disminuido en los últimos años, habiendo descendido desde 7.830 millones de dólares (1990) hasta 4.162 millones de dólares (2003)⁶²⁴.

En cuanto a la ayuda bilateral, también se aprecia una deceleración de las aportaciones (**Figuras 11 y 12**). En este sentido, la ayuda bilateral puede tener varias variantes: no reembolsable, reembolsable y ligada. La ayuda no reembolsable se entienden como donaciones que no requieren algo a cambio; la reembolsable va ligada a través de créditos que implican una devolución por parte del receptor; y la ligada se refiere a que los bienes o servicios se

⁶²⁴ ARETA GARCÍA, Alvaro, y MARÍN, Gonzalo, *“La Ayuda Oficial al Desarrollo en el sector agrario”*, Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano, Desarrollo agropecuario, diciembre de 2005, p. 2.

adquieran en el país donante. En el siguiente gráfico, observamos la evolución de las AOD bilateral en materia de agricultura.

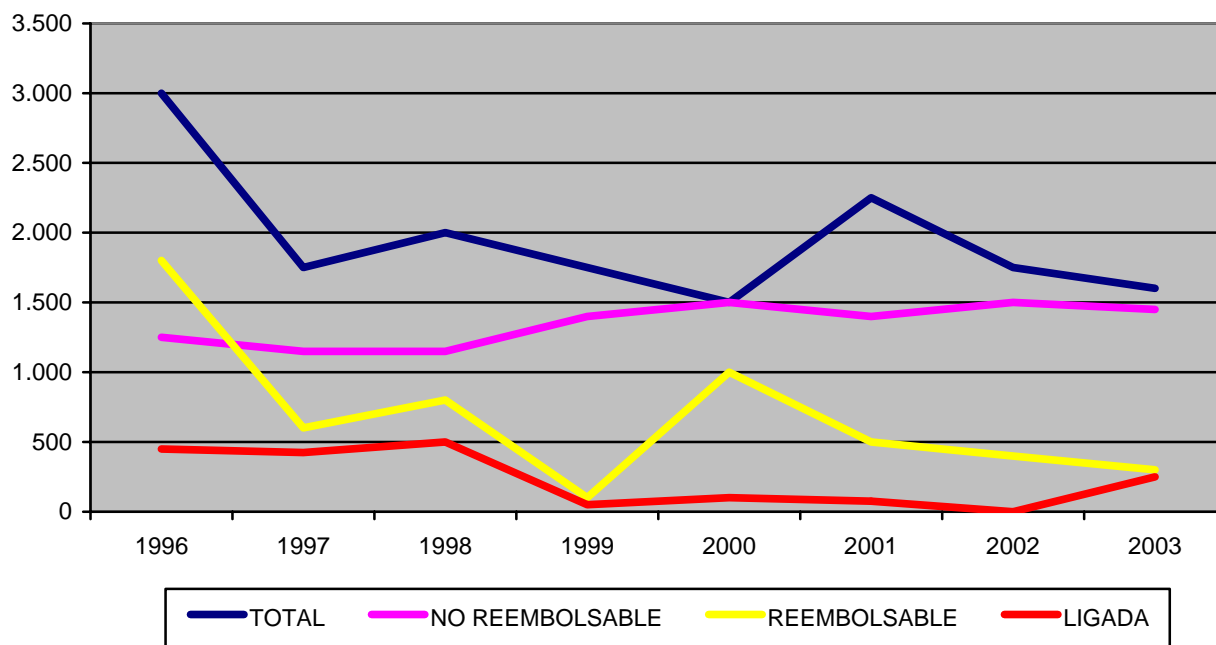
Figura 11: Tendencia de la AOD en agricultura en millones de dólares (1990-2003)⁶²⁵



No obstante, la tendencia en los últimos años y, según los criterios del OCDE-CAD, han ido ligada a la reducción de las ayudas reembolsables y ligadas a favor de las no reembolsables (**Figura 12**). Sin embargo, países como España están invirtiendo esta tendencia y, sobretudo en el campo de la agricultura se está abusando de las ayudas a los organismos multilaterales y a las ayudas reembolsable o ligada, principalmente, a través de los créditos FAD, entrando en contradicción con el propio Plan Director.

⁶²⁵ Fuente: United Nations. Gráficos de elaboración propia.

Figura 12: AOD bilateral en agricultura en millones de dólares (1996-2003)⁶²⁶



Centrándonos en los trabajos que la cooperación española está ejecutando en Afganistán en lo general, y en el PRT de Badghis en particular, los proyectos de regadíos y mejora del sector agrícola y ganadero, no ha ocupado un lugar preferencia hasta el ejercicio de 2007. Durante el 2006, se realizó una identificación de necesidades, pero las condiciones de emergencia que sufre la provincia, estimaron que se interviniera en otros sectores más urgentes. Para obtener unos buenos resultados en el sector agrario, hay que emprender una serie de reformas más allá de la propia situación de los regadíos o la mejora y acondicionamiento de las tierras, aguas, suministros de agua, etc.

Para la identificación, los expertos españoles contaron con la colaboración del Ministerio de Desarrollo Rural, Gobernador Provincial, Consejo sectorial de agricultura e irrigación de la provincia de Badghis y la

⁶²⁶ *Op. cit.*, ARETA GARCÍA, Álvaro, y MARÍN, Gonzalo, p. 9. Gráfico de elaboración propia.

Jefatura Provincial de Agricultura⁶²⁷. Esta amplia participación denota el fuerte compromiso de las autoridades locales y de la propia cooperación española en mejorar el sector agrícola. Las actividades desarrolladas son, principalmente, la mejora de los regadíos y los acondicionamientos de los valles.

Actualmente se está desarrollando una red empresarial de carácter local que traerá consigo una mejora de la calidad, de empleo y de beneficios para la provincia. En este sentido, tanto el Gobierno Provincial, como el Ministerio de Desarrollo Rural y de Reconstrucción (MRRD), están dando pasos hacia la sostenibilidad del proyecto, comprometiendo parte de sus políticas y destinando a este sector ayudas para garantizar los buenos resultados.

Objetivos

- a) Mejora de los valles.
- b) Mejora de las cosechas.
- c) Formación en nuevas técnicas de cultivo.
- d) Aumento del sector productivo.
- e) Capacitación.

Beneficiarios Directos

- a) El 90% de la población de Badghis que vive de la agricultura.

Beneficiarios indirectos

- a) La población de la provincia.
- b) El Gobierno Provincial.
- c) El Ministerio Rural.

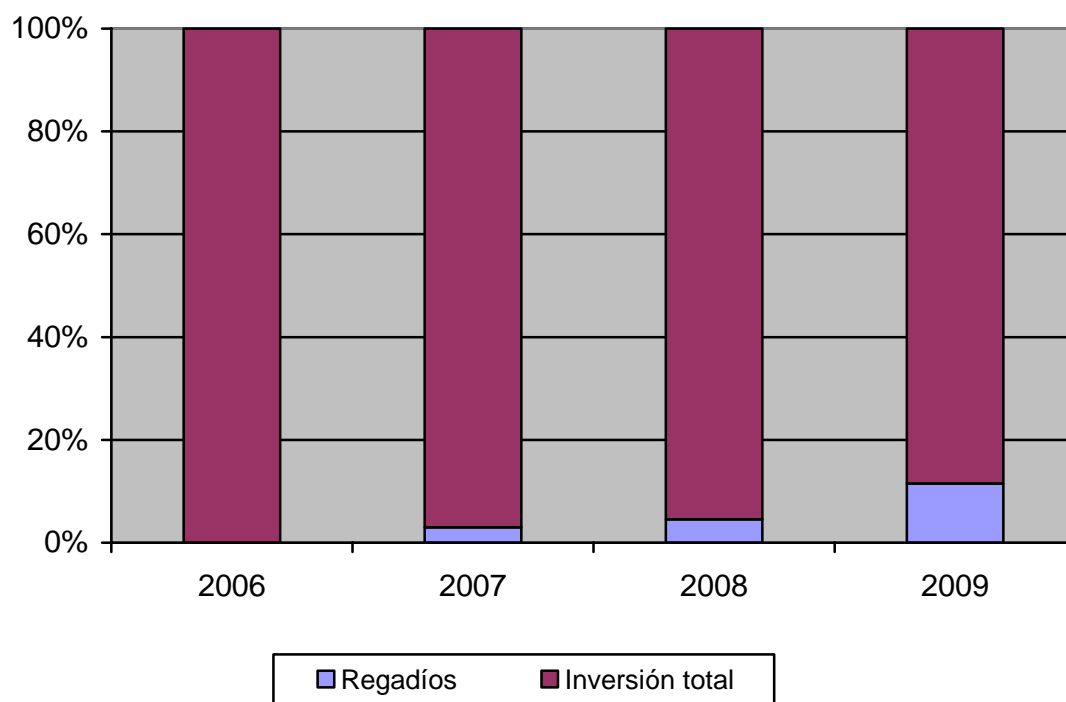
Retos y perspectivas

La creación de una red de microempresas sería muy positiva para la continuidad del proyecto y para el aumento de la producción y, por consiguiente, de los indicadores de desarrollo. Para ello, se necesita la plena implicación de los socios locales. Asimismo, en la Conferencia de Donantes celebrada en París en el mes de junio de 2008, España ha lanzado una

⁶²⁷ *Op. cit.*, PAE Afganistán 2006-2008, p. 17.

estrategia para la creación del Centro de Capacitación Agrario y Desarrollo Rural en Kabul y en Badghis.

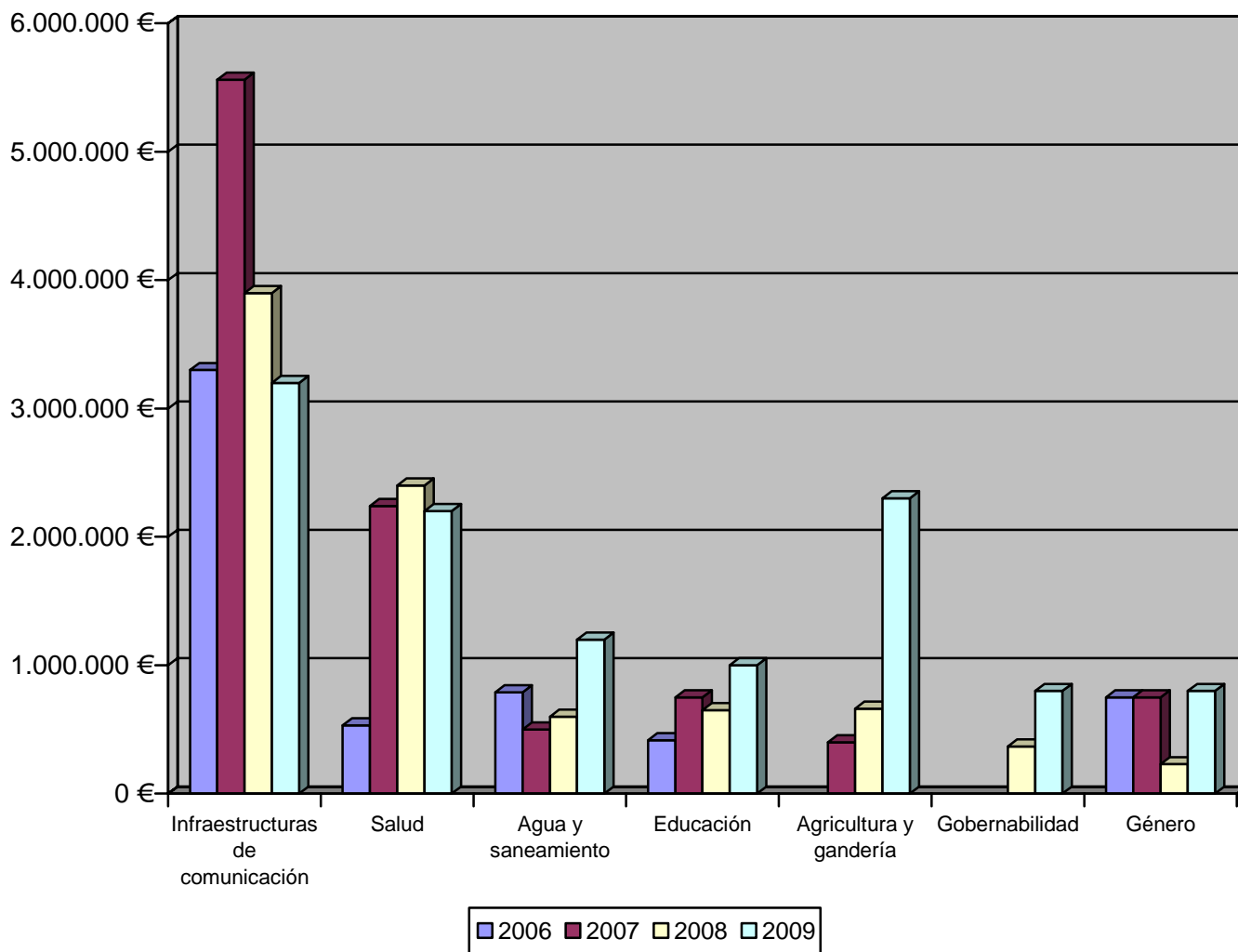
Figura 13: Comparativa del programa de desarrollo del tejido económico y empresarial en relación con el presupuesto bilateral total⁶²⁸



España está apostando por el desarrollo de la agricultura y la ganadería. Además de la estrategia lanzada en la Conferencia Internacional de París (2008), nuestro país se ha responsabilizado de gestionar, conjuntamente con el Gobierno afgano, un “**Plan Marshal Verde**” que consistirá en un gran programa que englobe desde la base (agricultores y ganaderos) hasta los acuerdos políticos con los países vecinos, en el que se firmen acuerdos para el tránsito de mercancías en frontera.

⁶²⁸ Fuente: AECID. Gráfico de elaboración propia.

Figura 14: Comparativa presupuestaria de los proyectos bilaterales de España (2006-2009)⁶²⁹

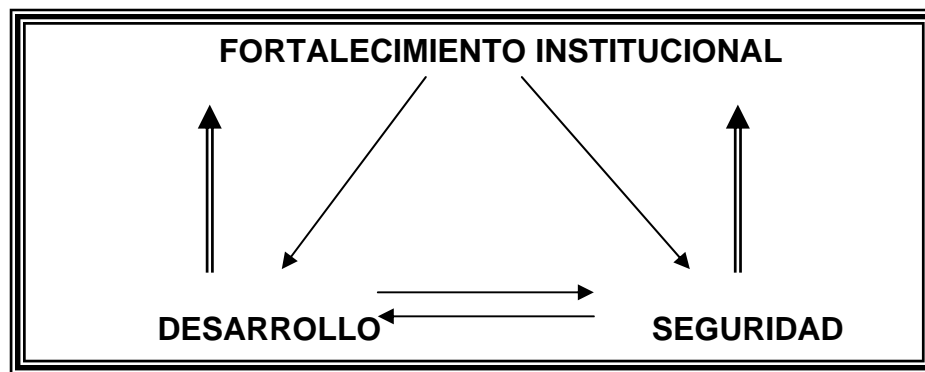


En definitiva, el conjunto de actividades que España está ejecutando en el PRT de Badghis tienen un componente horizontal, principalmente, el fortalecimiento institucional o gobernabilidad, la prevención de conflictos y el enfoque de género. Tanto el Gobierno civil, como los ministerios implicados, son parte principal de las actividades, dentro de todas sus fases: identificación, ejecución y seguimiento y, más adelante, evaluación (**Figura 14**). Por tanto, los planes de reconstrucción y desarrollo de la cooperación española en la provincia de Badghis se asientan sobre tres pilares fundamentales (**Figura 15**):

⁶²⁹ Gráfico de elaboración propia.

- sin seguridad no hay desarrollo;
- sin desarrollo no hay seguridad; y
- sin fortalecimiento institucional no hay ni seguridad ni desarrollo.

Figura 15: Objetivos de la programación de España en Afganistán (2006-2010)



El modelo español se diferencia del resto de PRT en que, estos últimos, unifican su actuación bajo el paradigma de a mayor niveles de seguridad, mayor nivel de desarrollo, quedando el componente de gobernabilidad abandonado. Por el contrario, la cooperación española trabaja bajo las líneas estratégicas de la ANDS y del Pacto por Afganistán. Cualquier error en la actuación debe buscarse en el planteamiento de estos documentos. Por último, toda actividad desempeñada por el contingente civil del PRT de Qala i naw cuenta con un fuerte componente institucional.

6.4 El componente militar del PRT español

La sociedad actual suele tener una percepción de la actuación de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) marcada por dos extremos de su espectro de misiones posibles. El combate, para imponer la voluntad propia sobre la voluntad de otro –que es la función esencial – siempre dentro del Derecho Internacional y para la Defensa Nacional. En el otro extremo, la “ayuda humanitaria” – tanto si se trata de facilitar la actuación de otras entidades como si se asume en cuanto misión directa – que es el nuevo y celebrado componente de la función de los Ejércitos⁶³⁰. Entre ambos se encuentra una amplia gama de capacidades que permiten a la fuerza cooperar en todos los órdenes de la vida social, política y económica de un territorio en conflicto.

En los últimos años estas capacidades se han empleado con profusión y con acierto, prestando un gran servicio a la comunidad internacional, con la denominación genérica de “misiones de paz”. Ha supuesto un elemento fundamental en la tarea de reconstrucción de las naciones que han sufrido la guerra. Se ha preservado la paz no sólo mediante la vigilancia militar, sino mediante el apoyo al restablecimiento de las condiciones políticas, sociales y económicas que confieren un futuro estable.

Dentro del debate sobre el respeto a la neutralidad de la ayuda, la actuación militar en un contexto humanitario trataría de crear un espacio donde poder actuar con independencia e imparcialidad. En ocasiones este espacio será físico (espacios seguros, corredores humanitarios, campos de refugiados...) pero en la mayor parte de las ocasiones se tratará de conseguir, además, que se respete el modo de actuación característico de la acción humanitaria, es decir, su orientación hacia las necesidades de las víctimas basada en principios y valores. En un mundo cada vez más globalizado, las necesidades de entendimiento entre los actores que actúan bajo una misma

⁶³⁰ SILVELA, Enrique, *Las Fuerzas Armadas en la reconstrucción nacional: los PRT en Afganistán*, Real Instituto Elcano, Área de Seguridad y Defensa, Madrid, 14/04/2005, p. 6.

situación de inestabilidad⁶³¹, deben coordinar sus acciones para conseguir que el reto se transforme en un resultado.

La cooperación española en Badghis asume, en su marco teórico, la separación de funciones entre militares y civiles. Sin embargo, es fácil caer en un cierto protagonismo afectado por las tendencias actuales de convertir la imagen de los ejércitos en instrumentos humanitarios. Por consiguiente, establecer el marco de actuación, de acuerdo con los principios humanitarios, la Oslo Guideline y las posturas de los ejércitos, es complicado debido a que las características de la propia actuación en Afganistán traen consigo una serie de condicionantes que dificultan toda clase de neutralidad e imparcialidad. Por lo tanto, la actuación de las FF.AA. españolas en el PRT se encuentra al margen de las Guías de Oslo debido a que nos encontramos ante otro tipo de intervención de carácter militar y civil pero bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (imposición de la paz).

En primer lugar, porque viene precedidas por una intención militar que derrocó al Gobierno; en segundo lugar, porque la situación de inestabilidad, requiere de presencia militar para no dejar en el abandono a la sociedad; y, finalmente, a raíz de los pésimos indicadores de desarrollo que presenta la población, y la imposibilidad de que los civiles actúen sin un marco de seguridad. En el caso de las FF.AA. españolas en Afganistán, el papel encomendado en el PRT de Badghis es el de garantizar la seguridad de los trabajos de desarrollo e infraestructuras. Principalmente, es el de proporcionar el paraguas de seguridad necesario para la continuidad y la buena marcha de los proyectos. Tal y como están distribuidas las funciones dentro del PRT, podemos hacer una proporción del 50% entre civiles y militares, priorizando en todo momento la seguridad del personal. Además, el papel de las FF.AA. es garantizar la seguridad de la provincia y la formación del ejército afgano.

⁶³¹ DONOSO CORTÉS, José, *“Una Necesidad necesaria”* DIPLOMACIA SIGLO XXI., Nº 45, julio/agosto 2007, Grupo Intereconomía, Revista para el Cuerpo Diplomático, el Servicio Exterior y la Alta Empresa, Madrid, p. 36.

Sin embargo y, basándose en la experiencia en otras situaciones postconflicto, Defensa está realizando una serie de proyectos de impacto rápido (QIP) a través de sus unidades CIMIC. El debate existente a raíz de la implicación de fuerzas militares en labores de desarrollo levanta ampollas, sobre todo dentro del mundo más ortodoxo de la cooperación. Los principios humanitarios que han regido las intervenciones de emergencia son producto de las intervenciones del humanitarismo clásico al que antes hacíamos referencia. Con el nuevo tipo de intervención humanitaria, estos principios quedan con destacables síntomas de debilidad.

Este instrumento mixto ha sido impulsado por las mayorías de PRT. España ha optado desde el primer momento por un modelo de desarrollo a largo plazo con el fin último de la afganización de los proyectos. La mayor parte del desarrollo de otros países se ha centrado en *Quick Impact Projects*. *“Estos proyectos pretendían mostrar a la población que se hacían cosas y todo el mundo entró en la dinámica de hacer muchas cosas y muy rápido sin demasiada reflexión con la idea de que esto garantizaría la seguridad”*⁶³² comenta Pablo YUSTE. *“Nosotros hemos dejado que los militares se ocupen de la seguridad y nos hemos centrado como en cualquier otra parte del mundo. El componente militar del PRT dedicó su presupuesto a estos proyectos de impacto rápido y todos sus esfuerzos a mantener la tranquilidad a corto plazo. Eso nos permitió trabajar sin interferencias y nos dio el tiempo para generar un modelo pactado con los afganos”* continua YUSTE.

La colaboración entre ambas partes o “patas” debe ser efectiva. Sin un buen entendimiento en el terreno entre el componente civil y militar, los resultados no podrían ser positivos. Existe, por tanto, una clara separación de funciones. Mientras que los militares se dedican exclusivamente al desarrollo de actividades dirigidas a establecer un marco de seguridad estable, el componente civil trabaja en la identificación de necesidades, ejecución de

⁶³² Entrevista realizada al coordinador general de la AECID en Afganistán, en el momento, para la realización de un reportaje en la Revista Miradas, 28 de mayo de 2007.

proyectos que mejoren los indicadores de desarrollo y el contacto con los poderes fácticos y políticos de la región y del país.

La intervención en Badghis de las FF.AA. en el desarrollo de los QIP está condicionada a ganarse la simpatía de la población local, “*ganarse los corazones y las mentes*”, y no tanto a coordinarse con los proyectos de la parte civil. Principalmente, los proyectos que las FF.AA. están ejecutando son los que tienen relación con donaciones para mejorar la situación en puntos clave como escuelas, sin dejar de lado, las apuestas por las actividades de gran visibilidad y de obtención de resultados en un corto espacio de tiempo. Hay que tener en cuenta que la visibilidad es un componente importantísimo en este tipo de actuaciones, debido a que las condiciones de riesgo son altas y los resultados rápidos, aunque estos no sean perdurables en el tiempo, pueden ayudar a que los grandes proyectos sigan su curso de trabajo para obtener resultados satisfactorio a largo plazo.

Dentro de las líneas más críticas sobre la intervención militar en labores humanitarias, se establece un paralelismo entre proyectos de impacto rápido / fracasos rápido. En este sentido, las labores de las tropas españolas es la de convencer a la población local de que sean vistos como amigos y no como invasores. Estamos asistiendo, al mismo tiempo, a una campaña de visibilidad y a conseguir resultados satisfactorios complementarios con la acción civil. Este hecho, trae consigo diversos problemas de importancia para los resultados y la convivencia debido a:

- caer en la problemática de que la ayuda sea proporcionada por “invasores” y no por amigos;
- la cooperación debe ser neutral, en la manera de lo posible, y debe ser entendida como beneficio para la población local;
- huir del binomio militares / solidaridad para que las labores civiles no sean identificadas con las FF.AA. La intervención estaría legitimada solamente en los casos donde los civiles no pudieran realizar sus trabajos;

- falta de formación en materia de desarrollo. Las FF.AA. son especialistas en mantener un contexto de seguridad, logísticas, etc., pero no en desarrollo;
- la estrategia de “ganarse corazones y mentes” no consiste en mejorar nuestra imagen de cara a la población, sino hacerles entender que el objetivo es cimentar y apoyar la base de su desarrollo. A esta expresión habría que añadir *corazones, mentes y estómagos*.

Los cometidos de mantenimiento de la seguridad y de las labores humanitarias que las FF.AA. realizan en Badghis, están jugando un papel a tener en cuenta en el desarrollo de las actividades de España en el PRT. Tanto ISAF-OTAN, como las Naciones Unidas han reiterado el profundo compromiso de España con Afganistán y han puesto de modelo a este PRT como modo de actuación compartida entre civiles y militares. Asimismo, otra de las funciones encomendadas a la parte militar, es la de formación del personal que se ocupa de los cuerpos de seguridad afganos, en especial policías y militares (ANP y ANA). La seguridad es indispensable para garantizar los medios de vida de las personas, reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁶³³. Se trata de la seguridad de las personas y del Estado y del acceso a los servicios sociales básicos y procesos políticos. Es una de las responsabilidades fundamentales de los poderes públicos, necesaria para el desarrollo económico y social y vital para la protección de los derechos humanos.

Los grupos vulnerables, en especial, las mujeres y la infancia, son los que más sufren las consecuencias de las carencias de seguridad. La debilidad de la justicia y de los sistemas penales y de corrupción de las fuerzas armadas,

⁶³³ El manual del CAD-OCDE sobre la Reforma del Sistema de Seguridad: Apoyo a la Seguridad y la Justicia. www.oecd.org/dac/conflict es el foro internacional que reúne a especialistas en prevención de conflictos y construcción de la paz de los Gobiernos donantes de la OCDE, la Comisión Europea, las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

son fundamentales para que estos grupos, además del resto de la sociedad, mejoren sus condiciones de vida. En consecuencia, tendrán menos posibilidades de acceso a los servicios oficiales y de invertir en el mejoramiento de su propio futuro para escapar de la pobreza⁶³⁴. En esta línea de actuación, las FF.AA. asume la formación de unidades del ejército afgano para que, en un futuro se haga cargo de la seguridad de la provincia. Desde noviembre de 2008, España está apadrinando dos batallones: uno de combate y otro logístico.

Desde la perspectiva de la función más importante encomendada a las Fuerzas Armadas, los resultados hasta el momento no se han concluido de manera satisfactoria. En primer lugar, la inseguridad ha crecido en la provincia de manera considerable y los cultivos de opio en el norte han aumentado alcanzando unos indicadores productivos nunca vistos en Badghis. Sin embargo, la formación de dos unidades del ejército y de la policía afgana en la provincia, esta suponiendo que las instituciones nacionales asuman las cuestiones más importantes de seguridad. En teoría, este redundará en el proceso de afganización y en la mejora sustancial de las condiciones de seguridad, lo que permitirá un beneficio que repercutirá en la evolución de los proyectos de reconstrucción y desarrollo, pero los elementos militares españoles pueden desarrollar, con sus buenas prácticas, dependencia con respecto a la ayuda otorgada. En definitiva, la situación de seguridad de Badghis ha evolucionado a la par que la del resto del país, aumentando considerablemente los ataques de la llamada insurgencia, provocando una inestabilidad de las instituciones afganas y una complejidad añadida para el desarrollo de la población de Badghis. Si no se consigue un mayor compromiso en materia de seguridad, difícil será que se alcancen los niveles de desarrollo destacados en el pacto por Afganistán y en la ANDS.

⁶³⁴ *Ibidem*, p. 2.

6.5 La cooperación multilateral de España en Afganistán. Compromiso con los organismos internacionales implicados en la reconstrucción del país

Tanto el Plan Director, como el resto de documentos que delimitan las estrategias de la cooperación española, subrayan el interés de nuestro país por aumentar las ayudas multilaterales destinadas, fundamentalmente, a los organismos dependientes de las Naciones Unidas. Como define el Plan Anual de la Cooperación Internacional (PACI) 2007, España está incrementando sustancialmente sus contribuciones a organismos multilaterales, siendo, de esta manera, participante activo en las organizaciones internacionales de desarrollo. Estas contribuciones se han dirigido a organismos no financieros, cuyas aportaciones se han multiplicado por trece desde el 2004⁶³⁵ (**Tabla 3**).

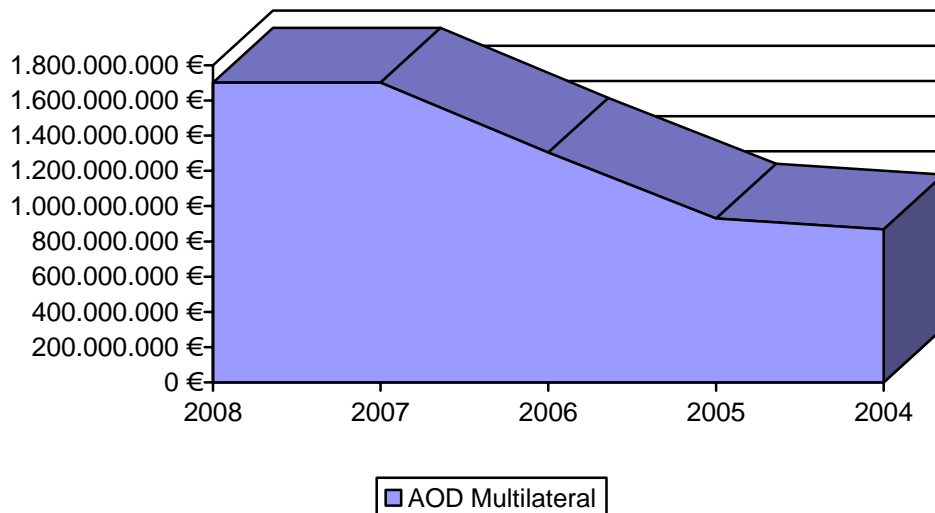
Tabla 3: Distribución de la AOD multilateral por tipo de organización en euros (2004-2007)⁶³⁶

ORGANISMOS	2007	2006	2005	2004
Unión Europea	689.301.760	647.840.000	630.630.000	537.496.936
Instituciones Financieras Internacionales	527.056.155	267.280.842	246.070.567	280.490.880
Fondos Fiduciarios OO.II.	330.000.000	388.572.147	52.938.562	48.840.909
No Financieros	155.403.890			
TOTAL AOD MULTILATERAL	1.701.761.805	1.303.692.989	929.639.130	866.828.725

⁶³⁵ Fuente: MAEC, PACI 2007.

⁶³⁶ *Ibidem*.

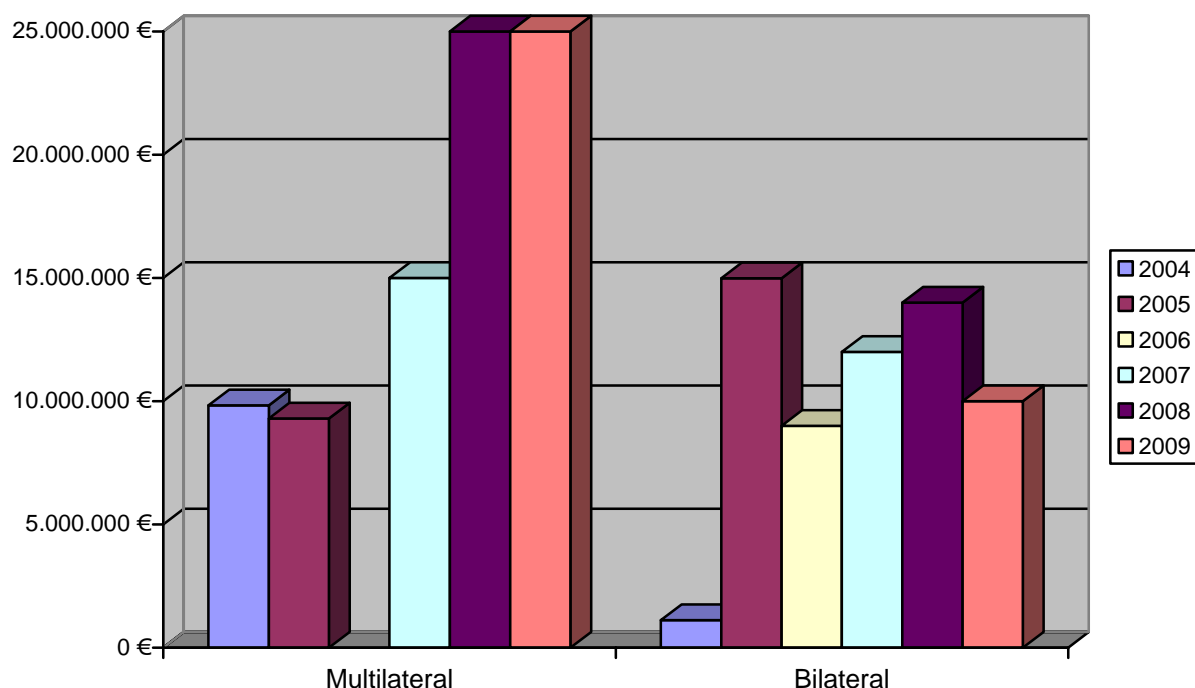
Figura 16: Crecimiento de la AOD multilateral en euros (2004-2008)⁶³⁷



La cooperación es un mecanismo que encauza la política exterior de los Estados. En este sentido, España está creciendo en presencia en las organizaciones internacionales, se ha introducido en nuevos escenarios, como el caso de Afganistán, donde hace diez años sería imposible asumir un reto de semejantes características (**Figura 16**). Desde la perspectiva del compromiso de España en Afganistán, se aprecia que las diferencias entre las ayudas canalizadas por la vía multilateral y las desembolsadas por mecanismos bilaterales no son representativas de la tendencia asumida por España en los últimos años. España, en la Conferencia Internacional de Londres, comprometió la cantidad de 150 millones de euros, de los cuales, 100 millones de euros (2/3) se canalizan a través de organismos multilaterales, mientras que los 50 millones de euros restantes son ejecutados por la AECID a razón de 10 millones de euros anuales (2006-2010) (**Figura 17**).

⁶³⁷ Gráfico de elaboración propia.

Figura 17: Distribución de la AOD española en euros en Afganistán (2004-2009)⁶³⁸



Afganistán es un nuevo modelo de cooperación que no tiene antecedentes en la experiencia española, siendo los intereses y los objetivos diferentes que en cualquier otro país. Al encontrarnos con indicadores tan extremos, España ha preferido una intervención directa para poder abordar seriamente la situación. Asimismo, la presencia en organismos como la OTAN o las Naciones Unidas, derivan en que España, como miembro activo de estas instituciones, decida asumir los compromisos adquiridos. Los mecanismos que España está utilizando para distribuir la ayuda multilateral difieren dependiendo de donde se quiera incidir, es decir, si la ayuda va a ir destinada a paliar los efectos

⁶³⁸ Fuente: MAEC. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). DGPOLDE. Gráfico de elaboración propia.

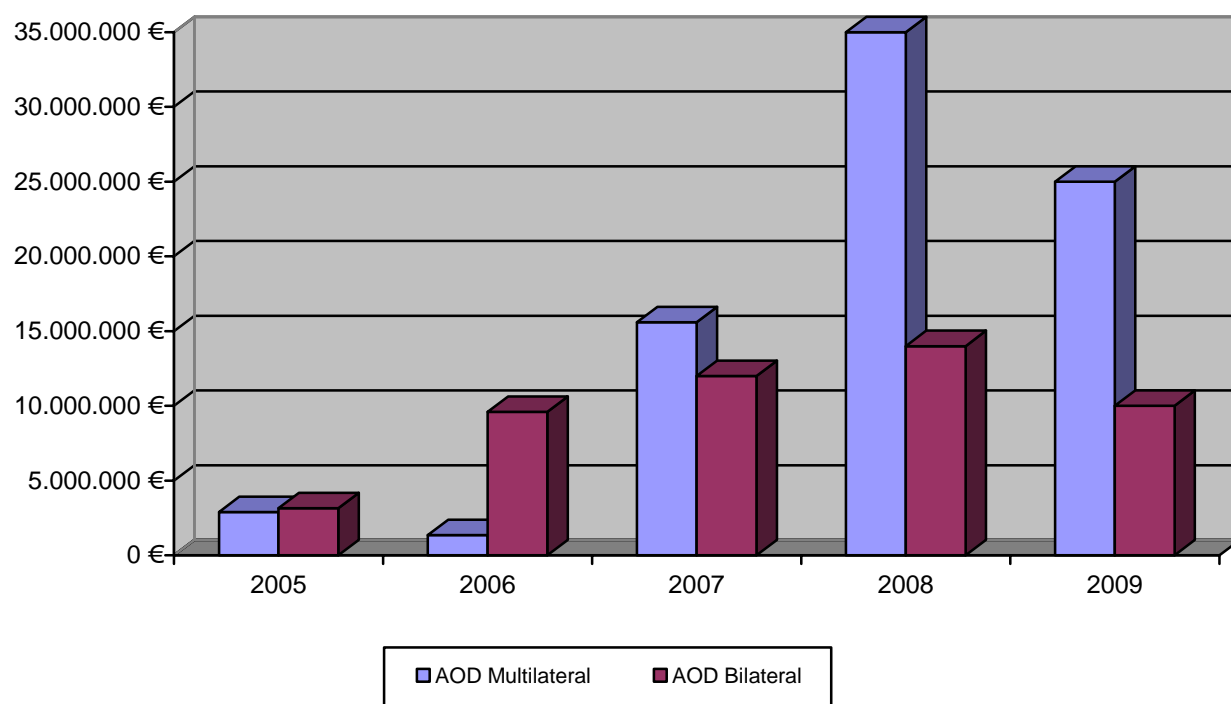
de una inundación se tenderá más por organismos de las Naciones Unidas especializadas en ayuda de emergencia⁶³⁹.

Afganistán representa la excepción a la norma seguida por la cooperación española. Mientras que nuestro país se dirige hacia una tendencia multilateral, reduciendo la cooperación bilateral, en el caso de Afganistán, hasta el 2006 la base presupuestaria corresponde a los fondos directos gestionados por la AECID. Sin embargo, a partir de 2007, la tendencia se invierte a favor de la entrega de fondos a organismos multilaterales comprometidos en la reconstrucción del país, principalmente el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán (ARTF) y los Programas Nacionales de desarrollo, como por ejemplo el NSP, NABDP, NRAP y EQUIP. Con esta práctica se asegura y fomenta la **afganización** de la ayuda y de los proyectos y el dinero fluye entre la comunidad.

Como conclusión, podemos decir que los resultados son evidentes. España ha decidido convertir a Afganistán en la excepción de las líneas que marca el Plan Director y el PACI, sustituyendo la tendencia multilateral a favor de la bilateral (**Figura 18**). Sin duda, Afganistán representa un nuevo modelo de cooperación, en la que España quiere estar presente, asumiendo retos importantes pero de difícil cumplimiento.

⁶³⁹ Los fondos a los que hacemos mención, son únicamente las aportaciones que desde la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo se han realizado a organismos dependientes de las Naciones Unidas. No se contabilizan, por tanto, contribuciones de otras instituciones o ministerios.

Figura 18: Comparativa de la AOD bilateral y multilateral de la AECID en euros en Afganistán
(2005-2009)⁶⁴⁰



⁶⁴⁰ Fuente: MAEC. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). DGPOLDE. Gráfico de elaboración propia.

CAPÍTULO VII. Conclusiones

Durante el siglo XX y más claramente desde la caída del bloque soviético se ha consolidado un nuevo modelo de política mundial distinto al de todos los tiempos anteriores. Este modelo se caracteriza por la consolidación de una sociedad mundial más allá de la que hasta la fecha sólo configuraban los Estados-Nación. Se conforma una nueva era en las relaciones de los Estados y en este proceso globalizador se consolidan actores transnacionales que interactúan fuera de los canales de comunicación establecidos generando efectos positivos y negativos. Autores como Ulrich BECK destacan ocho principios para definir el afianzamiento de este nuevo sistema

- El ensanchamiento del campo geográfico y la creciente densidad del intercambio internacional, así como el carácter global de la red de mercados financieros y del poder cada vez mayor de las multinacionales.
- La revolución permanente en el terreno de la información y las tecnologías de la comunicación.
- La exigencia universalmente aceptada, de respetar los derechos humanos.
- Las corrientes icónicas de las industrias globales de la cultura.
- La política mundial posinternacional y policéntrica: juntos a los gobiernos hay cada vez más actores transnacionales con, cada vez, mayor poder: multinacionales, organizaciones no gubernamentales, organismos *supra* nacionales...).
- El problema de la pobreza global.
- El problema de los daños y atentados ecológicos globales.
- El problema de los conflictos transculturales en un lugar concreto.

En este sentido la autopercepción juega un papel determinante. Son los grupos sociales no estatales los que además de ver los problemas, los perciben como propios de un grupo con el que se identifican. De esta manera,

grupos como Al-Qaeda pueden generar una conciencia de que problemas tan distantes como la represión israelí sobre los palestinos o la prohibición del velo en las escuelas francesas son problemas comunes a grupos tan dispares como los refugiados saharauis. La globalización, con su enorme capacidad de proporcionar grandes poderes a grupos transnacionales, ha supuesto un enorme debilitamiento de los Estados. Este efecto es especialmente patente en aquellos Estados-Nación más débiles que son incapaces por sí mismos de enfrentarse a estos grupos, como es el caso de Afganistán.

Asimismo, En los últimos tiempos el mundo ha asistido a un cambio generalizado en el tipo de conflictos que enfrenta, y sobre todo en la escala de estos conflictos. El fenómeno de la globalización ha llevado a que la violencia definida y limitada en tiempo y espacio propio de las guerras entre Estados, se haya convertido en global e indefinida. Los teóricos militares han dado en llamar a este nuevo tipo de conflicto la **guerra asimétrica**, una guerra en la que la potencia de ataque y destrucción de uno de los bandos alcanza tal desproporción que debe, en la opinión del contrincante, compensarse con la ruptura absoluta de los principios clásicos de la guerra, determinando estrategias de insurgencia y terrorismo.

El fenómeno de la globalización también ha afectado profundamente los límites geográficos de la guerra extendiendo el potencial “frente” a cualquier punto del globo o en definitiva a cualquier lugar donde se encuentren intereses del contrincante más poderoso. También la limitación geográfica de los conflictos se ha visto radicalmente modificada puesto que los actores del mismo ya no son exclusivamente Estados. Más bien, el enemigo son grupos no estatales que se esconden en territorios con los que no existe un conflicto abierto y capaz de operar a través de sus conexiones internacionales contra intereses de los Estados beligerantes en cualquier parte del globo.

Todo ello configura una situación global que requiere el desarrollo de nuevos paradigmas aún por construir en todos los niveles. En primer lugar, en

el ámbito estratégico donde se requiere una modificación radical del Estado clásico o tradicional del fin de la Guerra Fría:

- Frente a una diplomacia diseñada para la interlocución con otros Estados y en definitiva con otros diplomáticos, se demanda modificar siglos de tradición e inercia para gestionar la interlocución con todo tipo de élites formales e informales.
- Unos ejércitos centrados en la defensa de posiciones o en la lucha simétrica han de transformarse según los nuevos paradigmas para enfrentarse a un enemigo mucho más difuso que sólo puede ser localizado y vencido mediante un intenso trabajo de inteligencia más parecido al policial que al militar.
- Un componente civil que influya de manera positiva en la mejora de la seguridad debido a que los progresos en las condiciones de vida de la población local redundarán en la reducción de la vulnerabilidad de dicha población disminuyendo, asimismo la pobreza de la comunidad y, por ende el “caldo de cultivo” del que se nutre la denominada insurgencia.

La modificación de las pautas de intervención comenzaron a aparecer en la guerra de Vietnam, la cual fue una guerra mixta entre el tipo de guerra clásico y de insurgencia o difuso. En esta guerra, comenzaron ya a involucrarse civiles en las misiones militares, a intensificarse las misiones de inteligencia y psicológicas (ganarse corazones y mentes) y a practicar políticas que se encaminaban a aumentar la legitimidad de un gobierno local. El modelo utilizado en Vietnam (denominado Hamlet), ha ido evolucionando hasta el actual PRT ensayado primeramente en Afganistán y motivo de esta investigación.

A medida que la comunidad internacional se vea obligada a denegar santuario a la insurgencia global o dicho de otra manera, a defender gobiernos que hayan perdido su legitimidad por los medios espurios de los insurgentes

transnacionales, se irán multiplicando los escenarios donde se apliquen modelos similares de estabilización de Estados.

La constitución de al menos un modelo teórico de estabilización de Estados, acumulando las lecciones aprendidas, las buenas y malas prácticas y adecuando las estructuras es, por tanto un trabajo que será de enorme utilidad en el futuro, considerando que este tipo de escenarios van a repetirse. El estudio de las transformaciones que van a exigir en nuestros Estados este tipo de misiones y la contrainsurgencia global, puede resultar de una enorme utilidad para enfrentar un reto que no por difuso va a dejar de ser menos real.

Afganistán es el ejemplo de lo que se ha denominado un Estado fallido, donde las instituciones centrales no son capaces de asegurar la estabilidad del país ni de proporcionar los servicios básicos mínimos a su población. Es en este país donde la comunidad internacional han decidido practicar un modelo de estabilización de Estados a través de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT).

Pero ¿por qué Afganistán? A lo largo de esta investigación ha quedado demostrado que Afganistán es un espacio regional clave desde una perspectiva geopolítica de Asia Central. Su enclave, paso obligado como puente de salida de las principales reservas de recursos naturales del mundo, principalmente gas y petróleo aún por explotar, ha hecho que el país recupere su tradicional protagonismo a los ojos de las grandes potencias del momento, heredando las tradicionales rutas comerciales de la seda y transformando estas por la vía necesaria para trasladar el gas y el petróleo de la región hacia el sur de Asia y Europa.

Asimismo, este país asiático es el ejemplo de los cambios sufridos en la sociedad internacional desde el fin de la guerra fría en el que convergen dos de los elementos claves en esta nueva concepción de sociedad, **seguridad** y **desarrollo** representando una nueva dinámica de intervención en los países posconflicto. Sin seguridad, no se puede asegurar el desarrollo; sin desarrollo

no se establece un marco de estabilidad. Ante esta nueva perspectiva, las FF.AA. han adoptado un papel importante en las reconstrucciones posconflictos, hecho que anteriormente estaba reservado a las organizaciones humanitarias. De esta manera, el componente militar lleva a cabo funciones que no había ejercido hasta ahora, suponiendo un reparto de tareas y, por otro lado, la cooperación internacional mantiene como objetivos reducir las vulnerabilidades de la población, ser un brazo extensible de la política exterior de los Estados más desarrollados y que los beneficios resultantes de sus intervenciones redunden en una mejora de la seguridad.

Para el desarrollo de esta tesis doctoral, se ha procedido a estudiar varios elementos claves para demostrar la eficacia, o no, de un nuevo modelo de intervención con dos objetivos claros: **a)** Si el modelo llevado a cabo es eficaz para la reconstrucción física y política de un país devastado por más de treinta años de conflicto, una sociedad atomizada y desmotivada, unas instituciones incontrolables y una inestabilidad permanente; y **b)** Si este modelo es eficaz para llevar a la práctica una democracia liberal como se está intentando implantar en Afganistán.

Con este fin, se ha analizado en profundidad la evolución histórica del país, el funcionamiento de la sociedad afgana, su sistema político, económico y judicial y dos factores importantísimos para su estabilidad: su geopolítica y el aumento de la producción de opiáceos. Asimismo, se ha plasmado el compromiso de la comunidad internacional con este país derivado de las diversas Conferencias Internacionales de donantes y de las organizaciones implicadas en su reconstrucción, la estructura de toda la intervención desde la perspectiva multilateral y bilateral, desde la línea civil y militar, desembocando en el análisis de un modelo llevado a la práctica como es el caso de España.

A pesar de la intervención de una amplia comunidad de donantes, Afganistán atraviesa una de las etapas más complicadas desde la caída del régimen talibán a finales de 2001. La inseguridad del sur y este del país se ha extendido a Kabul y otras zonas consideradas hasta hace poco estables, como

la región oeste donde se encuentran desplegadas el equipo español (civil y militar). Este deterioro de la seguridad se une a una creciente frustración de la población afgana que comprueba como, transcurridos más de ocho años, el desembolso de medios económicos por parte de la comunidad internacional no se ha traducido en una mejora sustancial de sus condiciones de vida. La corrupción de las distintas administraciones y la parálisis del Gobierno han incrementado el descontento popular, y las distintas facciones y señores de la guerra siguen disputándose cargos y parcelas de poder, obligando en varias ocasiones a la presidencia a ceder a sus deseos.

La celebración de elecciones legislativas y provinciales y la constitución del nuevo Parlamento en 2005 pusieron término oficialmente al conocido como proceso de Bonn iniciado en diciembre de 2001. La Conferencia Internacional de Londres y el Pacto por Afganistán de 2006 inauguraron una nueva etapa caracterizada por un enfoque integral de la estabilización y reconstrucción del país primando no solo los aspectos de seguridad, sino también de buen gobierno y Estado de derecho, de desarrollo y de lucha contra los narcóticos. La progresiva “**afganización**” del proceso, la importancia de la dimensión **regional** y un papel más relevante de **Naciones Unidas** en la coordinación de los esfuerzos internacionales son otros de los factores esenciales en esta fase.

Muchos son los logros conseguidos desde la caída del régimen talibán hasta nuestros días: el establecimiento de instituciones democráticas; mejoras en el sistema sanitario y programas de vacunación; ampliación de la escolarización, sobre todo en la educación primaria; construcción de carreteras e infraestructuras de transporte; crecimiento económico; y formación de las fuerzas de seguridad afganas.

Sin embargo, continúan existiendo numerosas irregularidades en la gestión de las ayudas, en las contribuciones de los donantes, en la coordinación entre actores y en la ineficacia en muchos sectores prioritarios como el rural (agricultura y ganadería) o la creación de una sociedad civil. Es evidente que el impacto de la ayuda en Afganistán está enormemente

condicionado por el entorno social, económico, legal, político y sobre todo de seguridad. Asimismo, los altos intereses que obtienen las empresas subcontratadas por los donantes recaen, en su mayoría, en empresas no afganas.

Además, se observa un notable deterioro de la situación general en el país. La insurgencia afgana ha logrado incrementar las bajas tanto en las tropas internacionales (ISAF y Operación Libertad Duradera) como de las fuerzas de seguridad afganas. A este deterioro de la seguridad contribuye la continua falta de control por el Gobierno de Pakistán de las áreas fronterizas con Afganistán, que siguen sirviendo de refugio a los elementos insurgentes que hostigan a las fuerzas internacionales.

Por todo ello, se requieren reformas urgentes, tanto de los mecanismos del Gobierno afgano, como de la comunidad donante, con el objetivo de rentabilizar las ayudas y que sea Afganistán, y no los países implicados en la reconstrucción, la beneficiaria del proceso. En definitiva, un **cambio de estrategia**. Entre otras carencias e irregularidades encontramos que los Estados no están cumpliendo con los compromisos adquiridos, la reconstrucción del país representa una ínfima parte del gasto militar y las autoridades afganas tampoco están cumpliendo con sus responsabilidades adquiridas en las conferencias internacionales.

Desde una perspectiva analítica, Afganistán necesita de la comunidad donante para poder llevar a cabo las reformas institucionales y conseguir la deseada seguridad y afrontar con responsabilidad el papel que le toca jugar en todo este proceso. En esta línea y desde una visión teórica, el modelo de reconstrucción y desarrollo practicado resulta satisfactorio debido a que engloba una serie de medidas necesarias para la estabilización del Estado. Sin embargo este camino es duro y largo y conlleva que las partes se impliquen verdaderamente y crean en este modelo que, a pesar de fallos corregibles, como la implicación y fortalecimiento de una sociedad civil afgana, puede

resultar óptimo si se respeta el principio de **afganización** y se reduce el protagonismo de los intereses políticos de los actores implicados en el proceso.

No se están consiguiendo los objetivos esperados, principalmente debido a varios motivos que han llevado a la comunidad donante a no disponer de los medios suficientes: **a)** La prioridad de la administración BUSH de hacer frente al cambio de régimen político en Irak dejando en segundo plano la cuestión de Afganistán; **b)** A raíz de la intervención de Irak se produjo un cambio en la estrategia en Afganistán, basando la actuación en la mejora de la seguridad y dejando en segundo plano la reconstrucción física y política del país; **c)** La falta de implicación económica y militar de los Estados europeos; **d)** El Gobierno afgano continúa sin tener influencia más allá de las fronteras de la capital, hecho que imposibilita el fortalecimiento de las instituciones del país, la llamada **afganización** y la mejora de la seguridad. Por tanto y a la vista de estas conclusiones, creemos necesario atribuir más importancia al producto restando protagonismo a los intereses de los actores implicados en la reconstrucción.

Dada la complejidad del país y de la región, es necesaria una estrategia global que suponga, por un lado un aumento de los recursos humanos y económicos y, por otro lado, comparando la situación de Afganistán con otros escenarios de análogas características, la implicación internacional es bastante menor en el país asiático que por ejemplo en conflictos como los Balcanes o Timor Oriental. La necesidad de establecer un marco de estabilidad en la región con un plan que abarque a Pakistán, Irán y las repúblicas ex soviéticas es esencial para conseguir los objetivos marcados en el Afghanistan Compact y en la ANDS.

En segundo lugar, el compromiso internacional debe prolongarse en el tiempo. Sería positivo establecer una estrategia a largo plazo que, sumada a la mayor implicación de las partes, se tradujera en la consecución de los propósitos iniciales. Desde el principio y sobre el papel, el nuevo modelo implantado necesita de décadas para su buen funcionamiento sin embargo, la

mayoría de los donantes, a excepción de los Estados Unidos, no están realizando compromisos más allá del 2012.

Asimismo, el principal objetivo, la **creación de un Estado estable y eficaz**, ha quedado relegado a un segundo plano debido a varias causas: **a)** Ineficacia de las instituciones afganas; **b) Priorizar la seguridad** por encima de todo, a pesar de que los Estados no se comprometan al envío de más tropas, a excepción de Estados Unidos, Reino Unido, Polonia y Francia. En esta línea, la UE a través de su misión EUPOL tiene destacados en Afganistán 200 agentes policiales con el mandato de asesorar (no formar, ni equipar) a las fuerzas de seguridad afganas; **c)** Dificultad de crear un Estado en el que la principal etnia del país, la **pastún**, ha quedado al margen del juego parlamentario; y **d)** La **afganización** del proceso debe ser la línea a seguir, sin embargo, las naciones implicadas resaltan su visibilidad e intereses en detrimento de las instituciones afganas lo que tiene como consecuencia que una de las líneas transversales de la actuación, el fortalecimiento institucional, quede marginada.

Si los talibanes no pueden ser derrotados por la vía militar ni ser marginados políticamente se requiere un cambio de estrategia que implique una **reconciliación nacional**. Sin embargo, el paradigma inicial ha sido la creación de un Estado centralizado en el cual Kabul decide sobre los destinos del resto del país. Tras ocho años de actuación, el Gobierno central cada vez es más débil y la situación más insostenible. Se requiere, por tanto, un giro que implique cuestiones como caminar hacia la descentralización donde grupos heterogéneos puedan gobernar ciertas provincias en función de los intereses de sus ciudadanos y donde todas las corrientes, moderadas o radicales, puedan tener representación.

En tercer lugar, España ha apostado por apoyar un modelo mixto de intervención con una separación clara de tareas pero con una coordinación efectiva. Al asumir el reto de hacerse cargo de un PRT, España da respuesta al llamamiento de la comunidad internacional con Afganistán y, respetando los

documentos base de la reconstrucción del país, Afghanistan Compact, ANDS y PDP, los objetivos marcados por el equipo civil y militar están cumpliéndose en los plazos establecidos. No obstante, España se está derivando hacia los mismos errores que sus vecinos europeos, es decir, la ausencia de personal militar, civil y de medios económicos, lo que está desencadenando un detenimiento del trabajo realizado hasta la fecha. A modo de ejemplo, en la provincia de Badghis hay cuantificados aproximadamente 2.000 insurgentes, siendo el número de efectivos militares en la provincia ligeramente superior a 220.

El aumento considerable de la violencia en la provincia de Badghis es un lastre desde la perspectiva del desarrollo, viéndose España desbordada sin poder dar respuesta al aumento de la insurgencia. En este sentido, actualmente las fuerzas de seguridad afganas no se encuentran formadas y no pueden hacer frente a una situación de estas características. La formación de las fuerzas de seguridad del Estado es un proceso lento pero prioritario.

Por otro lado, las naciones implicadas en la reconstrucción del país cuentan con sus propios recursos lo que les posibilita a tomar sus propias decisiones sin acatar las líneas provenientes de autoridades superiores. Este hecho, dificulta la coordinación entre donantes que, bajo el paraguas de la OTAN principalmente, se decantan por moldear las decisiones que emanan del seno de los organismos internacionales y sin que éstas tengan la autoridad jurídica necesaria para imponer un único criterio. Sin embargo, los Estados europeos exigen un cambio de estrategia del modelo de intervención para contribuir con más efectivos militares a la misión.

Por ello, en las naciones donantes recae la decisión de aumentar tropas y/o contribuciones económicas según sus criterios. Este hecho se pone de manifiesto en las dos operaciones militares que actúan en Afganistán, ISAF y Libertad Duradera, que no han conseguido, hasta la fecha, establecer una línea de trabajo coordinado. De la misma manera, no existe coordinación entre las agencias de desarrollo y reconstrucción que, cada una de ellas y según sus

criterios, pocas veces consensuado con las instituciones afganas, ejecutan proyectos según sus propias capacidades. En definitiva, se requiere mayor coordinación entre los donantes.

En cuarto lugar, a pesar de las políticas de erradicación del opio, principal fuente de ingresos de los señores de la guerra, promovida por los Estados Unidos y el fracaso de las políticas anticorrupción de las instituciones, bien no han funcionado o bien no se han dedicado los esfuerzos necesarios para la obtención de resultados positivos. Finalmente los intereses de los actores protagonistas en la contienda han pesado más que la propia estabilización del país. Así lo demuestran los datos expuestos en esta investigación, donde se puede observar un aumento considerable de la producción de opio, altos indicadores de corrupción de las instituciones afganas o que el 80% de los parlamentarios en la Loya Jirga han sido previamente narcotraficantes o señores de la guerra reconocidos incluso por el propio Gobierno central, a los que denomina héroes del proceso de liberación contra los soviéticos.

El acuerdo de Bonn y las diversas Conferencias Internacionales de donantes y los PRT no han traído la paz a Afganistán ni han sentado las bases de la justicia. La promesa de la reforma judicial debe ponerse en marcha y la aplicación efectiva de la misma en cooperación con los socios internacionales. Afganistán tiene una tradición bien establecida con la ley Islámica en cuestiones como la propiedad o el derecho comercial. Los esfuerzos, por lo tanto, debería estar orientado a trabajar con y para este sistema y hacer de la justicia lo que la gente quiere.

En definitiva, las reformas deben ir orientadas a: **a) Crear Estado** debe ser la prioridad. Para ello debe producirse un mayor compromiso de las partes, principalmente del Gobierno afgano, pero ¿qué tipo de Estado se pretende crear? Apostar por el federalismo debido a las características del país puede ser un buen principio; **b) La solución es política** y no militar; **c) Mayor coordinación** entre donantes y, entre éstos y las instituciones afganas; **d) Una**

estrategia que englobe a la región, especialmente Pakistán e Irán; **e)** Mayor compromiso en la identificación, ejecución y seguimiento de la reconstrucción del país; y **f)** Adaptar los planes de reconstrucción y desarrollo con una perspectiva a largo plazo porque lo que se pretende es crear un Estado.

Coincidiendo con los objetivos planteados al principio de esta tesis doctoral establecemos las siguientes conclusiones:

- a)** Afganistán se caracteriza por tener una sociedad atomizada en la que establecer un poder central y democrático resulta prácticamente imposible. Cada etnia mantiene sus tradicionales instrumentos de toma de decisiones políticas, tribales, religiosas... y no aceptan la instauración de un *supra poder* de carácter estatal. Asimismo, la etnia dominante, la pastún, mayoría *pro talibán*, es la más enfrentada al Gobierno central de Kabul. Además, el creciente aumento de la producción de amapola, de donde derivan los opiáceos, espacialmente la heroína, beneficia a las grandes redes de narcotráfico y señores de la guerra que utilizan su poder político y económico con el fin de tener una buena posición en las instituciones afganas.
- b)** Aumento considerable de la violencia en todo el país, incluso en provincias donde la situación no era tan inestable, conllevando un aumento considerable de las víctimas civiles.
- c)** El engranaje de los donantes es amplio pero no suficiente. Asimismo, el Gobierno central debe participar activamente en el proceso, así como dotar de protagonismo a las Naciones Unidas en el terreno a través de su misión especial **UNAMA**.
- d)** Un modelo complejo para una situación compleja pero que no cuenta con el total apoyo de la comunidad internacional ni en medios económicos y humanos ni en tiempo de ejecución. Asimismo, se han fijado objetivos demasiado ambiciosos dando más importancia a la visibilidad de los Estados implicados que al producto.

- e) Al existir dos operaciones militares en curso, Libertad Duradera (EE.UU.) e ISAF (OTAN), la coordinación entre ambas debe ser esencial para establecer un marco de seguridad y reducir la llamada insurgencia. Esta coordinación brilla por su ausencia lo que está generando numerosas críticas justificadas.
- f) Ausencia de un poder central internacional dentro de la comunidad de donantes que marque las pautas a seguir en todo el territorio y no dejar en manos de los Estados implicados la responsabilidad de la toma de decisiones como si de relaciones bilaterales con el Gobierno central se tratara. En esta línea, la **OTAN** (militar) y las **Naciones Unidas** (civil) deben jugar un papel primordial.
- g) España ha practicado el modelo basándose íntegramente en los documentos nacidos del consenso entre el Gobierno central y la comunidad de donantes, Afghanistan Compact y ANDS, lo que le ha llevado a recibir el reconocimiento de UNAMA y de la ISAF. No obstante, ante el aumento de la inseguridad es necesario extender el compromiso en medios humanos, económicos y temporales o bien, pensar en una retirada del teatro de operaciones de una manera progresiva.

En definitiva, el principal problema que impide el desarrollo de Afganistán es la falta de un gobierno representativo y eficaz, herencia de una historia marcada por la continuidad conflictos, la inestabilidad, la economía ilegal, la ausencia de una identidad nacional y, aunque parezca incongruente, su estratégica situación geográfica. Nos encontramos ante un Estado frágil, el cual se ve imposibilitado de asumir facetas que le corresponden, así como de garantizar la estabilidad de su población y de sus infraestructuras. En este marco, la comunidad internacional y el propio gobierno afgano, han emprendido un viaje hacia la reconstrucción de los pilares físicos y políticos fundamentales de Afganistán, imponiendo un nuevo modelo de desarrollo, en que los actores principales son las fuerzas militares, las agencias de desarrollo, los organismos internacionales y las instituciones nacionales y locales.

Hipótesis: *“el sistema de cooperación cívico militar que se está practicado en Afganistán después de la caída del régimen talibán, se basa en estabilizar el Estado a través de aumentar los indicadores de desarrollo de la población y en proporcionar un marco de seguridad estable. Se parte de que cuanto **mayor desarrollo, mayor seguridad y viceversa**. Éste es un instrumento eficaz para la reconstrucción física y política del país, así como para instaurar un sistema político democrático”.*

La realidad es que tras ocho años desde la caída del régimen talibán, la situación de Afganistán es cada vez más incierta. A pesar de esto, los niveles de desarrollo de la población han ido en aumento. ¿Significa esto que el desarrollo va en detrimento de la seguridad? Como hemos constatado en esta tesis doctoral, numerosos son los factores que inciden en la inestabilidad global de Afganistán: situación de la región del Asia Central y Pakistán, producción de opiáceos, una estrategia global mal enfocada, incapacidad del propio Estado, etc.

En definitiva, y concluyendo esta tesis doctoral, entendemos que el modelo que se está llevando a cabo en Afganistán es eficaz siempre y cuando se cuente con medios humanos y económicos requeridos. Desde la perspectiva de la reconstrucción física del país, este modelo ha demostrado ser útil dadas las circunstancias de inseguridad, como así refleja los kilómetros de carreteras y pistas de aterrizaje contruidos, aumento de la escolaridad infantil, disminución de los índices de portabilidad materna infantil, aumento de las localidades con sistemas de agua potable y saneamientos públicos, aumento de un tejido económico empresarial comunitario, etc.

Asimismo, el PRT español ha demostrado ser un buen modelo en tanto en cuanto se ve conectada la provincia de Badghis con el exterior y ha intentado extender la influencia del Gobierno central más allá de la capital. Además, desde una perceptiva social y política el modelo ha tenido en

consideración el llamado proceso de **afganización**, es decir, hacer partícipe a la sociedad e instituciones afganas de todo lo realizado para que sean ellos quienes desarrollen, en un futuro, todo lo ejecutado. Sin embargo, el Gobierno central no ha aprovechado los esfuerzos del PRT para estar legitimado en Badghis. También debemos tener en cuenta que el aumento de la inseguridad y de la corrupción está minando los débiles pilares institucionales.

En Afganistán se ha producido una mejora sustancial de los niveles de desarrollo que, aunque sin ser los deseables, no ha repercutido en una mejora de la seguridad. Por ello, entendemos que esta afirmación resulta demasiado escueta para poder explicar una situación tan compleja como la afgana y tendría que ir acompañada del estudio de otras variables como por ejemplo, apoyar la creación de una sociedad civil, una estrategia global para no caer en el error de crear “*unas Vegas en el desierto*” y sobre todo, que las medidas adoptadas caminen hacia la **construcción de un Estado** y no a maquillar los compromisos adquiridos por las partes.

La principal asignatura pendiente del proceso es la **ausencia de legitimidad**. Actualmente, la población está utilizando mecanismos no gubernamentales para el arreglo de las controversias cotidianas y busca amparo en figuras no representativas de la sociedad como líderes locales o señores de la guerra. Son éstos quienes están impartiendo una justicia que le corresponde a las instituciones del Estado. Por ello, la principal carencia que encontramos en este modelo es la falta de mecanismos para **fortalecer el sector judicial y policial**. Asimismo, la nueva estrategia para Afganistán tiene que ser **realista** y **sostenible**. Si lo que pretendemos es que este modelo de cooperación sea eficaz, tenemos que invertir en esfuerzos para cuando se diluyan los propios PRT, las instituciones afganas puedan continuar con la labor. Si no se consigue esto, las consecuencias pueden ser muy negativas.

Por todo ello, se requiere adoptar una nueva estrategia basándose en un modelo PRT que englobe a los países vecinos, que implique más a los afganos, que coordine la actuación de los donantes, que la comunidad

involucrada participe con más elementos económicos y humanos y, sobre todo, que legitime a las instituciones afganas.

Subhipótesis:

a) Desde la visión de los actores implicados, este modelo es óptimo no sólo para el contexto afgano, sino también para otras regiones del mundo que hayan sufrido las consecuencias de un conflicto y que se encuentren dentro de la categoría de *Estados frágiles*.

El modelo puede ser extraíble a otros contextos de análogas características, siempre y cuando se produzca un compromiso de las partes directamente relacionado con las necesidades de la operación y se invierta en **legitimidad institucional**.

b) Desde la perspectiva afgana, el nuevo sistema democrático es eficaz a la hora de avanzar hacia la estabilidad del país y el crecimiento económico.

Sin embargo, ha quedado demostrada que la puesta en práctica de un modelo democrático liberal no está siendo un mecanismo eficaz dentro de una sociedad atomizada como la afgana, donde cuentan con sus propios instrumentos tradicionales de toma de decisiones y donde no se ha conseguido, de momento, llevar a cabo las reformas institucionales para reducir los elevados indicadores de corrupción. Además, la situación de Afganistán se puede definir como de emergencia y no de desarrollo. Se debe intervenir para paliar la situación límite de la población con el fin de sentar las bases de un futuro desarrollo. Además, Afganistán se caracteriza fundamentalmente por tener una diversidad étnica histórica, por lo que resulta complejo que pueda organizarse políticamente bajo un Estado centralizado como el que se está intentando levantar.

Por todo esto, se debe producir un cambio de estrategia que afecte a todos los campos de la intervención:

- a) Aumento del compromiso económico.** Los donantes deben comprometer más fondos con el objeto de reconstrucción Afganistán, al mismo tiempo que se deben mejorar los mecanismos de eficacia, eficiencia y control del gasto. Esto, además, implica un mayor compromiso internacional y afgano en cuanto a la gestión del gasto se refiere, fortaleciendo las instituciones locales.
- b) Distribución equitativa de los fondos.** Es necesario realizar una evaluación exhaustiva y objetiva de las necesidades de reconstrucción, de desarrollo y humanitarias de las distintas provincias de Afganistán, y adaptar el gasto, tanto del Gobierno, como de donantes en consecuencia. Pese a que la inseguridad sin duda incrementa los costes de aportación de la ayuda, se precisa una distribución más equitativa de los recursos y un mayor apoyo a zonas con mayor grado de necesidad humanitaria y de desarrollo.
- c) Calidad de la ayuda.** Se debe dedicar una mayor cantidad de ayuda a proyectos que beneficien a las personas del medio rural y otorgar prioridad a la consecución de la igualdad de género a la hora de diseñar y ejecutar todas las actividades de desarrollo. Cada uno de los donantes debería llevar a cabo una revisión anual de la ayuda aportada, para evaluar su rendimiento frente a cada uno de estos aspectos, así como su coherencia frente a la Estrategia de Desarrollo Nacional para Afganistán (ANDS). Asimismo. Se deben acordar indicadores que midan la eficacia de la ayuda, fijando los objetivos que se pretenden, medir el impacto, la pertinencia, la sostenibilidad, la rendición de cuentas de los donantes y la apropiación afgana de la ayuda.
- d) Afganización, gobernabilidad y legitimidad.** Mejorar su capacidad de ejecución presupuestaria, y en especial la capacidad operativa de sus ministerios; potenciar los mecanismos de control de la gestión financiera y de impuestos; agilizar la reforma de la administración pública, especialmente el cuerpo de funcionarios públicos; aplicar de forma estricta la estrategia gubernamental de lucha contra la corrupción, y mejorar la transparencia; mejorar el seguimiento, la supervisión y la

auditoría, y simplificar los procesos y procedimientos gubernamentales; y reformar el Gobierno regional, reducir la concentración de poder en los ministerios centralizados, potenciar la capacidad institucional y de sistemas a nivel local, y ampliar la participación de las comunidades y de la sociedad civil en el diseño, la implementación, la dirección y el seguimiento de las actividades de desarrollo.

- e) **Coordinación y adaptación.** Los donantes deben utilizar los mecanismos existentes para mejorar la coordinación entre ellos y con el Gobierno. Deben aportar al Gobierno afgano información puntual y exacta sobre todos los flujos de la ayuda. Asimismo, se deben aumentar los fondos a los programas sectoriales y ayuda programática, a través del ARTF o fondos similares y alcanzar los objetivos de la Declaración de París (de aportar un 66% de la ayuda a través de programas de este tipo).
- f) **PRT.** Los PRT deben mejorar la calidad y el impacto de su ayuda, velar por que se ajuste a las prioridades oficiales nacionales o locales, y coordinarse plenamente con las instituciones públicas. Deben atenerse a su mandato para facilitar el desarrollo de un entorno estable y seguro y, a tenor de su condición provisional, debe reducirse paulatinamente su dotación. Se debe planificar también la retirada de aquellos equipos que trabajan en zonas más seguras. Los fondos destinados a los PRT deben canalizarse posteriormente hacia las autoridades nacionales y locales, por ejemplo a través del NSP.

Por tanto, se requiere que frente a una diplomacia diseñada para la interlocución con otros Estados y en definitiva con otros “diplomáticos”, es necesario modificar siglos de tradición e inercia para gestionar la interlocución con todo tipo de élites formales e informales. Unos ejércitos centrados en la defensa de posiciones o en la lucha simétrica han de transformarse según nuevos paradigmas con el fin de enfrentarse a un enemigo mucho más difuso que sólo puede ser localizado y vencido mediante un intenso trabajo de inteligencia más parecido al policial que al militar. Un componente civil que

influya de manera positiva en la mejora de la seguridad debido a que los progresos en las condiciones de vida de la población local, lo cual redundarán en la reducción de la vulnerabilidad de dicha población disminuyendo, asimismo la pobreza de la comunidad y, por ende el “caldo de cultivo” del que se nutre la denominada insurgencia.

Para terminar, la constitución del modelo PRT es, al menos, un modelo teórico de estabilización de Estados, acumulando las lecciones aprendidas, las buenas y malas prácticas y adecuando las estructuras, es por tanto, un trabajo que será de enorme utilidad en el futuro, considerando que este tipo de escenarios van a repetirse. El estudio de las transformaciones que van a exigir en nuestros Estados este tipo de misiones globales, pueden resultar de una enorme utilidad para afrontar un reto que, no por difuso va a dejar de ser menos real.

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

ABACI, Hakan, *La Evolución de los PRT: ¿Hacia la preeminencia de la dimensión civil?*, reunión de representantes de la sociedad civil afgana y representantes de los PRT y de las Organizaciones Internacionales presentes en Afganistán, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 16 y 17 de octubre de 2007.

ABIRAFEH, Lina, *Lessons Form Gender-focused International Aid in Post Conflict Afghanistan...Learnd?* Friedrich Ebert Stiftung, Division for International Co-operation Departament for Development Policy, Bonn, 2005.

ACADEMIA DE LAS CIENCIAS DE LA URSS, *Afganistán; pasado y presente*, Academia de las Ciencias de la URSS, Ciencias Sociales Contemporáneas, Los estudios Orientales Soviéticos, Moscú, 1981.

ADAMEC, Ludwig W, *Historical dictionary of Afghanistan*, The Scarecrow Press INC, London, 1991.

AGUIRRE ZIMERMAN, Natalia, *300 días en Afganistán*, Crónicas ANAGRAMA, Barcelona, 2006.

AGUIRRE, Mariano, *De Nueva York a Kabul*, Anuario Centro Internacional para la Paz (CIP), 2002, Icaria, Barcelona, 2002.

AHMAD, Ishtiaq, *Gulbuddin Hekmatyar: An Afghan Trail from jihad to Terrorism*, Labore: Society for Tolerance and Education, Nueva York, 2004.

- ALBARRACÍN CORREDOR, Javier, *Un nuevo Oriente Medio: connotaciones energéticas de su vinculación a la Unión Europea*, Observatorio de Política Exterior Europea, Working Paper, nº 25, 2002.
- AMIRIAN, Nazaním, y ZEIN, Martha, *Irak, Afganistán e Irán. 40 respuestas al conflicto en Oriente Próximo*, Lengua de Trapo, Madrid, 2007.
- ARETA GARCÍA, Álvaro, y MARÍN, Gonzalo, *La Ayuda Oficial al Desarrollo en el sector agrario*, Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano, Desarrollo agropecuario, Madrid, 2005.
- ARNOLD, Anthony, *The Fateful Pebble, Afghanistan's Role in the Fall of the Soviet Empire*, Presidio Press, California, 1993.
- ASIAN DEVELOPMENT BANK, *Proposed Grant Assistance to Afghanistan for Community-Based-Sensitive Basic Education for the Poor*, Asian Development Bank, Manila, 2002.
- ATWOD, J. Brian, *Nation Building and Crisis Prevention in the Post Cold War World*, Brown Journal of World Affairs, Vol. 2, No. 1, Londres, 1994.
- AUDREY, Robert, *Operationalizing Gender in Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*, Afghan Women's Network, Kabul, 2007.
- AUGÉ, Marc, *Diario de guerra: el mundo después del 11 de septiembre*, Gedisa, Barcelona, 2002.

AYLLÓN, Bruno, PUERTO, Luis Miguel, y DA COSTA, Livia María, *Asociándose para el Desarrollo, perspectivas y propuestas de la cooperación España-Brasil contra la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Fundación La Carolina, Madrid, 2005.

BANCO MUNDIAL, “*Afghanistan: State Building, Sustaining Growth, and reducing Poverty*”, A Country Economic Report nº15, 29551-AF, Washington-World Bank, 2004.

BATALLA, Xavier, Afganistán. *La guerra del siglo XXI*, DeBolsillo, Barcelona. 2002.

BECK Ulrich, *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona, 1998.

BENNETT, Adam, *Reconstructing Afganistán*, International Monetary Fund, Washington, D.C., Estados Unidos, 2004.

BENNIGSEN, Alexandre y WIMBUSH, Enders, *Muslim National Communism in the Soviet Union: a Revolutionary Struggle for the post-colonial World*, University of Chicago Press, Chicago, 1979.

BENNIGSEN, Alexandre y WIMBUSH, Enders, *Muslim of the Soviet Empire*, C. Hurst and Co, Londres, 1985.

BENNIGSEN, Alexandre y WIMBUSH, Enders, *Mystic and Commissars, Sufism in the Soviet Union*, University of California Press, Berkeley, 1985.

- BHARGAVA, K. K., and MASOOD HUSSAIN, Ross, *SAARC and The European Union: Learning and Cooperation Opportunities*, Friedrich-Ebert- Stiftung, New Delhi, 2007.
- BHATIA, Michael, *Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan*, Unidad de Investigación y Evaluación de Afganistán, 2004.
- BHATTACHARJI, Romesh, *India's experiences in licensing poppy cultivation for the production of essential medicines. Lesson for Afghanistan*, The Senlis Council, London, 2007.
- BLANCARTE J, Roberto, *Afganistán. La revolución islámica frente al mundo occidental*, El Colegio de México, México, 2001.
- BLOOD, Peter R., *Afghanistan: A Country Study*, Washington, DC. USA, Departament of State, 1997.
- BONOSKY, Phillip, *Afganistán-Washington, la guerra secreta*, 2ª ed., Internacional Publishers, New York, 2002.
- BRIANT, P, *Histoire de l'empire perse de Cyrus á Alexandre*, Paris 1996; KUHRT, A, *The Ancient Near East c. 3000-330 B. C*, vol. 2, Londres 1995.
- BRZEZINSKI, Zbigniew, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 1998.

- BRZEZINSKI, Zbigniew, *El dilema de los Estados Unidos: ¿dominación global o liderazgo global?*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 2005.
- BURKE, Megan, *Construcción del Estado ¿Puede la Comunidad Internacional hacerlo bien?*, Global Policy Institute, FRIDE, Madrid, Enero, 2008.
- BURKE, Megan, *La Recuperación del Conflicto Armado: lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional*, FRIDE, Documento de trabajo Nº 22, Madrid, Abril 2006.
- BURTON, John W, *International Relations. A General Theory*, Ed. Castellana, Cambridge, 1965, *Teoría General de las Relaciones Internacionales*, México, 1973.
- CALDUCH CERVERA, Rafael, *Relaciones Internacionales*, Ediciones de las Ciencias Sociales, Madrid, 1991.
- CALDUCH CERVERA, Rafael, *Política Exterior y de Seguridad de España en 2003*, Anuario Internacional CIDOB 2003, Barcelona, 2004.
- CARACUEL RAYA, María Angustias, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*, Tecnos, Madrid, 2004.
- CARACUEL RAYA, María Angustias, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, TECNOS, Madrid, 2004.

CARLIN, Anne, *Rush to Reengagement in Afghanistan, the IFI's Post Conflict Agenda with Special Emphasis on the Nacional Solidarity Programe*, Bank Information Center, Washington, 2003.

CELORIO, Gema y LÓPEZ DE MUNAI, Alicia, *Diccionario de Educación para el Desarrollo*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, HEGOA, 2007.

CHAMBERS, Robert, *Rural Development: Putting the last first*, Longman, Harlow, Reino Unido, 1983.

CHASE, Robert, KENEDY, Paul y HILL, Emily, *The pivotal States: A New Framework for US Policy in Developming World*, W. Nation and Co. New York, 1999.

CHASE, Robert, KENEDY, Paul y HILL, Emily, *The pivotal States: A New Framework for US Policy in Developming World*, W. Nation and Co. New York, 1999.

CHOMSKY, Noam, *11/09/2001*, RBA, Barcelona, 2002.

CHOMSKY, Noam, *Estados Fallidos. El abuso del poder y el ataque de la democracia*, Ediciones B, Barcelona, 2007.

CHOSSUDOVSKY, Michael, *The Spoils of War: Afghanistan's Multibillion Dollar Heroin Trade*, Global Research, September 21, 2006.

CIDOB, Anuario Internacional *Claves para interpretar la política exterior españolas y las relaciones internacionales en 2003*, CIDOB edición de 2004, Barcelona, 2003.

COLLON, Michael, *Monopoly: la OTAN a la conquista del mundo*, Rebellion, Hondarribia (Guipúzcoa), 2000.

COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (CAD) de la OCDE. *El Manual del CAD-OCDE sobre la Reforma del Sistema de Seguridad: Apoyo a la seguridad y la justicia*, 2005.

COOLEY, John K, *Guerras profanas: Afganistán, Estados Unidos y el terrorismo Internacional*, Siglo XXI, Madrid, 2002.

COOLSAET, Rick, *Pouvoir et mondialisation*, en *Memento Défense-Désarmement*, Grip, Bruselas, 1997.

COORDINADORA DE ONG PARA EL DESARROLLO EN ESPAÑA (ONGDE), *Resolución sobre la Eficacia y la calidad de la ayuda*, XXVI Asamblea General ordinaria coordinadora de ONG para el desarrollo-España, 29 de marzo 2008.

CORDOVEZ, Diego y HARRISON, Selig, *Out of Afghanistan, the inside story of the Soviet Withdrawal*, Oxford University Press, 1995.

DE LA RIVA, Luis, *Coordinación cívico-militar humanitaria*, en *Ejército de Tierra Español*, Nº 792, Madrid, 2007.

DEL ARENAL, Celestino, *Introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2007.

DEL ARENAL, Celestino, *Guerra, desarme y desarrollo*, en *Seminario de Cooperación para el Desarrollo en la Prevención de Conflictos Bélicos*, Informe Técnicos Nº 6, Cruz Roja Española, Instituto de Estudios y Formación.

DUPREE, Louis, *Afghanistan*, Princenton University Press, 2ª Ed, Princenton, 1980.

DUPREE, Louis, *Afghanistan*, Princenton University Press, Princenton, 1980.

DUPREE, Louis, *Afghanistan*, Princeton University Press, Princenton, 1978.

DZIEDZIC M. J. and SEIDL, M. K., *Provincial Reconstruction Team and Military Relation with International and Nongovernmental Organizations in Afghanistan*, USIP, Special Report 147, 2007.

ECP Escola de Cultura de Pau, *Afganistán 2001, análisis de contexto*, ECP-AECID, Madrid-Barcelona, 2001.

ELIZONDO BELDEN, Luis G, *Afganistán: la vida después de Bonn*, Informe del Centro Internacional para la Paz (CIP), CIP-FUHEM, Madrid, 2005.

ETIENNE, Gilbert, *Imprevisible Afganistán*, Bellaterra, Barcelona, 2002.

EUROPEAN COMMISSION, Directorate General for Humanitarian Aid – Echo. Asia; Latin America (ECHO), Bruselas, 2006.

EUROPEAN PARLAMENT, *With a proposal for a European Parliament recommendation to the Council on production of opium for medical purpose in Afghanistan*, Committee on Foreign Affairs, European Union, A-60341/2007, Brussels, 2007.

EVERETT, Michael, *Merging the International Security and Assistance Force (ISAF) and Operation Enduring Freedom (OEF): A Strategic Imperative; Army War Coll*, Carlisle Barracks, New York, 2006.

EWANS, Martin, *Afganistán: a new history*, Routledge Curzon, Taylor & Francis Group, London and New York, 2002.

FERNÁNDEZ HIDALGO, Rubén Ramón, *11 de septiembre: desde dentro*, Editorial Mira, Zaragoza, 2002.

FISCHER, B. J. Rehm, and CULBERT. T., *Opium based medicines: a mapping of global supply, demands and needs*, (ed.) Feasibility Study on Opium Licensing in Afghanistan, Kabul, 2005.

FRASER-TYLER, W.K, *Afghanistan; A study of Political Developments in Central and Southern Asia*, Oxford University Press, London, 1958.

FRIEDMAN, George, *America's Secret War: Inside the Hidden Worldwide Struggle between America and its Enemies*, Little Brown, Nueva York, 2004.

FUKUYAMA, Francis, *América en la encrucijada*, Ediciones B, Barcelona, 2007.

FUKUYAMA, Francis, *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, Barcelona, 2004.

GARCÍA IZQUIERDO, Bernardo, *Las políticas de prevención de Naciones Unidas y de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa*, en *Una oportunidad para la prevención de conflictos*, Cuadernos de Deusto de Derechos Humanos, Num. 20, Universidad de Deusto, Bilbao, 2002.

GARCÍA PICAZO, Paloma, *Teoría breve de las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2009.

GÓMEZ GALÁN, Manuel y SANAHUJA, José Antonio, *La Cooperación al Desarrollo en un mundo en cambio, Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid, 2001.

GRIFFIN, Michael, *El movimiento talibán en Afganistán. Cosecha de tempestades*, La Catarata, Madrid, 2001.

HARO TECGLÉN, Eduardo, *La Guerra de Nueva York*, El País Aguilar, Madrid, 2001.

HENRY WALTER, Bellew, *Races of Afghanistan*, Sang-E Meel Publications, Lahore, 1999.

HERNÁNDEZ HOLGADO, Fernando, *Historia de la OTAN. De la Guerra Fría al Intervencionismo humanitario*, La Catarata, Madrid, 2000.

- HEROLD, Marc W., *Afganistán como un espacio vacío: El perfecto Estado neocolonial*, Ed. FOCA, Madrid, 2007.
- HIPPLER, Mochen, *Nation building: A key concept for peaceful conflict Transformation?*, Development and Peace Foundation, Pluto Press, London, 2005.
- HOWARD, Michael, *La invención de la paz: reflexiones sobre la guerra y el orden internacional*, Salvat, Barcelona, 2001.
- HUSSAIN, Zahid, *Frontline Pakistan: The Struggle with Militant Islam*, I. B. Tauris, Londres, 2007.
- IGLESIAS CUÑARRO, Fernando A, *Twin towers: el colapso de los Estados nacionales*, Bellaterra, Barcelona, 2002.
- IGNATIEFF, Michael, *The Warrior Honor, Ethinc War and the Modern Conscience*, Vintage, New York, 1999.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español*, Ministerio de Defensa, Centro de Publicaciones, Madrid, 2000.
- JENSEMA, Ernestine, *Countering the Insurgency in Afghanistan: Losing Friend and Making Enemies*, The SENSIL COUNCIL, London (UK), 2007.
- KAPLAN, Robert D., *Gruñidos imperiales: el imperialismo norteamericano sobre el terreno*, Ediciones B, Barcelona, 2007.

KLARE, Michael, *Las Guerras por los Recursos*, Tendencias, Caracas, 2003.

KOENIGS, Tom, *Suicide Attacks in Afghanistan (2001-2007)*, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas en Afganistán, UNAMA, Septiembre de 2007.

KOTTAK P., Conrad, *Antropología Cultural*, McGraw Hill, Madrid, 2006.

LISTER, Sarah and NIXON, Hamis, *Provincial Governance Structures in Afghanistan: From Confusion to Vision?*, AREU, Briefing Paper, Kabul, May 2006.

LORENTE ALCARAZ, Isabel, *El derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria*, post grado en agentes de derecho internacional, Veterinarios Sin Fronteras, Madrid, 2004.

MAGNUS, Ralph y NABY, Eden, *Afghanistan, Mullab, Marx and Mujubid*, Harper Collins, India, 1998.

MALEY, William, *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, C. Hurst, Londres, 1998.

MARSDEN, Peter, *The Taliban: war, religion and the new Order in Afghanistan*, Zed Book, Londres, 1998.

MARSDEN, Peter, *The Taliban war and religión in Afghanistan*, New Internationalist, London, 2002.

MARSAL Y MUNTALÁ, Jordi, *Consenso, operaciones de paz y cooperación cívico militar*, en *La Cooperación entre lo civil y lo militar. Visión de los protagonistas y Propuestas para el mundo de la Cooperación*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2007.

METCALF, Barbara, *Islamic Revival in British India 1860-1900*, Royal Book Compant, Islamabad, 1992.

MINISTERIO DE DEFENSA, *El futuro de la OTAN después de Riga*, Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, Madrid, 2006.

MOTGOMERY, John D. and RONDINELLI, Dennis, *Beyond Reconstruction in Afghanistan: Lesson from Development Experience*, Palgrave Macmillan, USA, 2004.

MOUSAVI, Sayed Askar, *The Hazaras of Afghanistan: An Historical, Cultural, Economic and Political Study*, Curzon Press, Londres, 1998.

MUSHARRAF, Pervez, *In the line of fire: A memoir*, Simon & Schuster, Nueva York, 2006.

NOELLE, Christine, *State and Tribe in Nineteenth-Century Afghanistan*, Cruzon Press, Londres, 1997.

ORTEGA FELIÚ, Luis, *Posible Evolución de Afganistán. Papel de la OTAN*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Documentos de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid, Marzo de 2007.

ORTEGA TEROL, Juan Miguel, *La Intervención de la OTAN en Yugoslavia*, Colección SEPTEN UNIVERSITAS, Oviedo (Asturias), 2001.

OTAN, *Compendium of Views and Experiences on Humanitarian Aspect of Peacekeeping*, Grupo Especial de Tareas sobre Mantenimiento de la Paz de la OTAN, Bruselas, 1999.

OTFINOSKI, Steven, *Nations in Transition: Afganistán*, Facts On File, New York, 2003.

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, *La vinculación de la Ayuda Humanitaria y la Cooperación al Desarrollo. Objetivos, puestas en prácticas y críticas*, Cuadernos de Trabajo, Nº 33, HEGOA, Facultad de Ciencias Económicas, Bilbao, 2002.

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, *Diccionario de Acción Humanitaria y cooperación al desarrollo*, ICARIA-HEGOA, Barcelona, 2002.

PERITO ROBERT, M, *The US experience with Provincial Reconstruction team in Afghanistan*, United State Institute of Peace, Washington, DC, 2007.

PERITO ROBERT, M, *The Provincial Reconstruction Team*, United State Institute of Peace, Washington, DC, 2008.

POULLADA, León B, *Reform and Rebellion in Afghanistan, 1919-1929; King Amamullah's Failure to Modernize a Tribal Society*, Cornell University Press, Ithaca y London, 1973.

- POUNDS, Nick, *Where does the money go? A study on the flow of aid to NGO's in Afghanistan*, Agency Coordinating Body for Afghan Relief, Kabul, May 2006.
- PUGH, M., *Civil-Military Relations in Peace Support Operations: hegemony or emancipation? Seminar on Aid and Politics*, ODI, London, 2001.
- QUINTANA PALI, Santiago, *Afganistán, encrucijada estratégica del Asia Central*, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1986.
- QUINTANA PALI, Santiago, *Afganistán, encrucijada estratégica del Asia Central*, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1986.
- RAICH, Jordi, *Afganistán también existe*, RBA, Barcelona, 2002.
- RAMONET, Ignacio, *Un mundo sin rumbo*, Debate, Madrid, 1997.
- RASANAYAGAM, Angelo, *Afganistán a Modern History*, I.B. Tauris, New York, 2003.
- RASHID, Ahmed, *Yihad. El auge del islamismo en Asia central*, Península, Barcelona, 2002.
- RASHID, Ahmed, *The resurgence of Central Asia: Islam or nationalism?* Zed books, Londres, 2004.
- RASHID, Ahmed, *Descenso al caos, EE.UU. y el fracaso de la construcción nacional en Pakistán, Afganistán y Asia central*, Península, Barcelona, 2009.

- RASHID, Ahmed, *Los Taliban. El Islam, el petróleo y el nuevo gran juego en Asia Centra*, Quinteto, Barcelona, 2002.
- RAWLINSON, Henrt, *England and Russian in the East (1875)*, Indian Piublication, Karachi, 1985.
- ROTFELD, Adam Daniel, *SIPRI Yearbook 1997*, Oxford University Press, 1997.
- ROULAND, Norbert, POUMARÁEDE, Jacques y PIERRÉ-CAPS, Stéphane, “Una ojeada a las tradición jurídicas no occidentales” en *Derecho de las minorías y de los pueblos autóctonos*, Siglo veintiuno Ediciones, Madrid, 1999.
- ROY, Oliver, *Islam and Resistance in Afghanistan*, I.B. Tauris, Londres, 1994.
- RUBIN, Barnett R, *Identyfiyng Options and Entry Points for DDR in Afghanistan*, Center on International Cooperation, NY University, 2003.
- RUBIN, Barnett. R, *La Incierta transición de Afganistán: del caos a la normalidad*, The Center for Preventive Action, Council on Foreing Relations, CSR N° 12, 2006.
- RUBIN, Barnett y SNYDER, Jack, *Post Soviet Political Order, Conflict and State Building*, Routledge, Londres, 1998.
- RUBIN, Barnett, *The search for Peace in Afghanistan, from buffer State to Failed Sate*, Yale University, New Haven, 1995.

- SANAHUJA, José Antonio, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Cideal, Madrid, 1999.
- SÁNCHEZ PEREIRA, Antonio, *Geopolítica de la expansión de la OTAN*, Plaza y Valdés, México, 2004.
- SÁNCHEZ PEREIRA, Antonio, *Geopolítica de la expansión de la OTAN*, Plaza y Valdés, México, 2004; CARACUEL RAYA, María Angustias, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, Tecnos, Madrid, 2004.
- SANCISI-WEERDENBURG, H. (Ed.), *Achaemenid History I-VIII*, Leiden (Holanda) 1987-1994.
- SANDOVAL, Mario, "Análisis desde la óptica de la Seguridad", en *Pobreza y Desigualdad*, INCIPE, Madrid, 2005.
- SAURABH NAITHANI, *ANDS Economic Signes and Terminology. A CSANDS Basic Guide to the Afghanistan Nacional Development Strategy Initiative*, July 2006.
- SEGURA, Antoni, *Señores y vasallos del S. XXI. Una explicación de los conflictos*, Alianza Editorial, Barcelona, 2004.
- SHERMAN, Mariam, *Afghanistan Reconstruction Trust Fund, Annual Report to Donors for the Afghan Fiscal Year 1386*, The World Bank, Kabul, 2008.
- SHWADRAN, Benjamin, *The middle East, Oil and the Great Powers*, Israel University Press, Jerusalén, 1973.

TALBOT, Karen, *Afganistán, llave de Asia central y explotación del petróleo de la zona*, Centro Internacional por la Paz y la Justicia (ICPJ), Estados Unidos, 2003.

TAPPER, Richard, *The Conflict of Tribe and State in Iran and Afghanistan*, St Martin's Press, Nueva York, 1983.

TAPPER, Richard, *The Conflict of tribe and State in Afghanistan*, Croom Helm, Londres, 1983.

TAWIL, Sobhi, *Informe final y estudio del caso sobre la destrucción reconstrucción educativa en sociedades trastocadas*, UNESCO, Oficina Internacional de Educación y Universidad de Ginebra, Ginebra, 1997.

THE SENLIS COUNCIL, *Canada in Kandahar: No peace to sep*, London, The Senlis Council, 2007, June 2006.

THE SENLIS COUNCIL, *Poppy for Medicine. Licensing poppy for the production of essential medicines: an integrated counter-narcotics, Development, and counter-insurgency model for Afghanistan*, London, The Senlis Council, 2007.

THE WORLD BANK. *Afghanistan: Nation Reconstruction and Poverty Reduction-the Role of Women's in Afghanistan's Future*, WORLD BANK. 2005.

TORRENTE GISBERT, José María, *Reflexión crítica sobre la situación Mundial actual*, Nova Escola Galega, Febrero de 2007.

TORTOSA, José María, *El “Cambio” y modernización: OTAN, CEE, y Nuevas Tecnologías*, Instituto de Estudios Juan Gil-Albert, Alicante, 1985.

TRIPODI, P., *“Relaciones Civiles-Militares en Operaciones de Paz”, en La necesidad de in Defense and Security*, Studies, Brasil, 2002.

TSCHIRGI, Necla, *Peacebuilding as the link between security and development: is the window of opportunity closing?* International Peace Academy, New York, December, 2003.

VILANOVA, Pere, *Afganistán en el cambio de siglo*, Exposición La Caixa, Barcelona, 2005.

VINUESA, Arturo, *El puzzle afgano*, Editorial Fundamentos, Madrid, 2002.

WALDMAN, Matt, *Atrapados en el conflicto. Los civiles y la estrategia internacional de seguridad en Afganistán*, Oxfam Internacional, Afganistán, 2009.

WALDMAN, Matt, *No es Suficiente. Eficacia de la Ayuda en Afganistán*, Oxfam Internacional, Afganistán, 2008.

WEISSMAN, Frabrice, *A la Sombra de las guerras justas. El orden internacional y la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona, 2004.

WOLFENSOHN, James D., *Seguridad en el siglo XXI: la protección del planeta*, Banco Mundial, Washington DC, 2004.

ZAKHILWAL, Omar y MURPHY THOMAS, Jane, *El papel del desarrollo rural en la consolidación de la paz. El caso de Afganistán*, The North-South Institute
L'Institut Nord-Sud, Centro Internacional para la Paz CIP-fuhem, Madrid, 2006.

ZAKHILWAL, Omar, y MURPHY THOMAS, Jane, *El papel del desarrollo rural en la consolidación de la paz. El caso de Afganistán*, The North-South Institute
L'Institut Nord-Sud, Centro Internacional para la Paz CIP-fuhem, Madrid, 2006.

ZERAOUI, Zidane, *La guerra contra el terror. Estados Unidos, Afganistán y la lucha contra el terrorismo*, Ariete, México, 2006.

ARTÍCULOS

AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID), "From de American People, Statement of James Kunder Assistant Administrator for Asia and the Near East", *USAID Assistance to Afghanistan*, U.S. House of Representatives, March 9, 2006.

ALGORA WEBER, María Dolores, "Afganistán en el panorama asiático. Las relaciones internacionales en la región del Asia Central desde 2001" en *Posible Evolución de Afganistán. Papel de la OTAN*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007.

APARICIO HERNÁNDEZ-LASTRA, Juan E, y AA.VV, "Aspectos operacionales del conflicto" en Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN", *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*, Documentos de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007.

ATMAR, Mohammad Haneef y GOODHAND, Jonathan, "Coherente or Cooption? Politics, Aid and Peacebuilding in Afghanistan", en *Journal of Humanitarian Assistance*, 30 de Julio de 2003.

BLANC, Jean-Charles, "Des puples afganis au peuple afgani", *Les Temps Modernes*. Vol. XXXV, num. 408-409, Julio-agosto, 1980.

CARNICERO URABAYEN, Carlos, "Obama y los retos de Europa en Afganistán", en *Política Exterior*, NUM. 129, Vol. XXIII, mayo/junio 2009.

DAVYDOV, A.D, "The rural Community of the hazaras of Central Afghanistan",
Central Asian Review, Vol. XIV, num. 1, 1996.

DEL VISO, Nuria, "La OTAN revela a Estados Unidos en Afganistán", *Diagonal*,
Número 40, 26 oct - 8 nov 2006.

DE LA FUENTE MARTÍN, Luis, "Informe Final de misión", Agencia Española de
Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Badghis, Diciembre de
2007.

DEL VISO, Nuria, "Lo más importante ahora en Afganistán es la construcción del
Estado", Entrevista a Barnett R. RUBIN, *Centro de Investigaciones para la Paz*,
Madrid, 2006.

DOBBINS, James, "America's Role in Nation-Building: From Germany to Irak",
Survival, vol. 48. nº 1, Santa Mónica, primavera de 2006.

DONOSO CORTÉS, José, "Una Necesidad necesaria" *DIPLOMACIA SIGLO XXI.*,
Nº 45, julio / agosto 2007, Grupo Intereconomía, *Revista para el Cuerpo
Diplomático, el Servicio Exterior y la Alta Empresa*, Madrid, 2007.

FERNÁNDEZ DE ANDRÉS, José Luis, "Cooperación Cívico-Militar", en
EUROFOR Eurofuerza Operativa Rápida, Revista Española Tierra, Madrid,
Noviembre de 1998.

GALL, Carlotta, y SENGUPTA, Somini, "Afghan Electorate's Message: The Provinces Need Public. Works and Restoration of Order", *New York Times*, 2005.

GARCÍA CANTALAPIEDRA, David, "Estados Unidos, la OTAN y la necesidad de una nueva estrategia trasatlántica en el Gran Asia Central", *Real Instituto Elcano*, ARI N° 31/2008, 19 de marzo de 2008.

GOMÁ PINILLA, Daniel, "Hemeroteca de nuestra historia, las etnias de Afganistán", *La Vanguardia*, Barcelona, 2002.

GOODHAND, J., y HULME, D., "From wars to complex political emergencies: understanding conflict and peace-building in the new world disorder", *Third World Quarterly* 20, 1999.

GOODHAND, Jonathan, "Aiding Violence or Building Peace? The role of International Aid in Afghanistan", en *Third World Quarterly*, 2003.

GRAFE, Clemens, MARTÍN, Raiser y SAKATSUME, Toshinaki, "Beyond the Border: Reconsidering Regional Trade in Central Asian", *EBRD Working Papers* N°. 95, European Bank for Reconstruction and Development, Frankfurt, diciembre de 2005.

HARRISON, Selig S, "Pashtunistán: un desafío para Pakistán y Afganistán", *Real Instituto Elcano*, Madrid, 21.05.2008.

HIGUERAS, Georgina, “El Opio envenena Afganistán”, *El País*, Kabul, 17 de marzo de 2006.

HOFFMAN, Bruce, y GANOR, J., “The Rationality of The Islamic Radical Suicide Attack Phenomenon,” en *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press, 2006.

HOFFMAN, Bruce. “A Form of Psychological Warfare,” en *Foreign Policy Agenda*, Vol. 12, No. 5, May 2007.

International Crisis Group, “El Pacto por Afganistán en Peligro”, *Política Exterior*, Vol. XXI, Marzo-Abril 2007, N° 116.

ISELL, Paul, “El ‘gran creciente’ y el nuevo escenario energético en Eurasia”, *Política Exterior*, n° 110, marzo/abril de 2006.

ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, “A Basic Package of health Services in Afghanistan”, Ministry of Public Health, Informe 2005/1384, Kabul, 2005.

ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, “General Directorate of Preventive Medicine & PHC National Tuberculosis Control Program”, Guidelines for tuberculosis control program in Afghanistan, Ministry of Public Health, Kabul, Octubre de 2005.

ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, Ministry of Counter Narcotics, “support to the Counter Narcotics Trust Fund (CNTF)”, *United Nations Development Programme*.

ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN, "The Essential Package of Hospital Services for Afghanistan", Ministry of Public Health, July 2005, Saratan 1384, Kabul. 2005.

KALDOR, Mary, Discursos en el seminario "Seguridad humana y cooperación cívico-militar", *Centro Internacional de Toledo para la Paz*, celebrado en Sevilla los días 16 y 17 de junio de 2006.

KERN, Soren, "¿Puede Reconstruirse Afganistán?", *Real Instituto Elcano*, Área de Seguridad y Defensa, ARI N° 30/2006, 29 de marzo de 2006.

KOSKI, Daniel, "*Diseñar una estrategia europea para Afganistán*", en *Política Exterior*, N° 129, Vol. XXIII, Madrid, mayo/junio 2009.

KRECZKO Alan, "The Afghan Experiment: The Afghan Support Group, Principled Common Programming and the Strategic Framework", *Programming and the Strategic Framework*, Georgetown University, Washington, DC, 2003.

LÓPEZ PERONA, Alfonso, "Afganistán: el regreso del gran juego" en *Política Exterior*, VOL. XIII enero / febrero N° 67, Madrid, 1999.

MANSFIELD, David, "The Economic superiorita of Illicit Drug Production: Myth and Reality. Opium Poppy Cultivation in Afghanistan", estudio presentado en la Conferencia de "The role of Alternative Development in Drug Control and Development Cooperation", Kabul, agosto de 2001.

MATTHEWS, Robert, "Poppy seeds and dragon's teeth: NATO struggles with an opium-funded war in Afghanistan", *FRIDE*, Madrid, 2008.

MARTÍNEZ DE LOS REYES, Antonio, "Coordinación y cooperación entre estructuras civiles y militares. Los instrumentos necesarios" en *La Cooperación entre lo civil y lo militar. Visión de los protagonistas y Propuestas para el mundo de la Cooperación*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2007.

MILLÁN, Víctor, "Tipología de los conflictos internacionales", en *Seminario de Cooperación para el Desarrollo en la Prevención de Conflictos Bélicos*, Informe Técnicos Nº 6, Cruz Roja Española, Instituto de Estudios y Formación, Madrid, 2005.

MOITA, Magdalena, "Desafíos de las Operaciones de Mantenimiento de Paz", *Programa de Paz y Seguridad*, FRIDE, Madrid, Noviembre 2006.

NÚÑEZ, Jesús, y AA.VV "La exclusión de los Estados Frágiles", en, *Estados frágiles, ruptura de equilibrios y exclusión*, Dirección General de Médicos Sin Fronteras, Barcelona, 2002.

NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A., "Seguridad y Defensa para las necesidades del mañana", en *Política Exterior*, Vol. XXI, Julio/Agosto 2007.

OSORIO, Tamara, AGUIRRE, Mariano, y NÚÑEZ, Jesús, "Estados frágiles, ruptura de equilibrios y exclusión", en *Estados frágiles y ruptura de equilibrios*, Colección Cuadernos para el Debate, Médicos Sin Fronteras, Barcelona, 2003.

- ORTIZ, Antonio, "La OTAN tras la cumbre de Estrasburgo-Kehl", en *Política Exterior*, Nº 129, VOL. XXIII, Madrid, mayo/junio 2009.
- PAIN, Adam, "Opium Trading Systems in Helmand and Ghor", *Sigues Paper Series*, AREU (Afganistán Research and Evaluation Unit), Kabul, January 2006.
- PEARSON, G., and HOBBS, D., "Middle Market Distribution" (Home Office Research Study), London, Home Office (UK Goberment), 2001.
- PELLICER, S., "La presencia militar española en los Balcanes" en GIRÓN, J., y PAJOVIC, S., *Los Nuevos Estados de la Antigua Yugoslavia*, Universidad de Oviedo, 1999.
- PERAL, Luis, "Afganistán: desafíos de la estabilidad y oportunidades del caos", *Centro Internacional de Toledo para la Paz, CIT Pax*, Informe CIT paz nº. 2, Madrid, Diciembre 2006.
- PIRIS, Alberto, "Bases de la Rehabilitación Posbélica" en OSORIO, Tamara, y AGUIRRE, Mariano, *Después de la Guerra. Un manual para la reconstrucción posbélica*, Icaria, Barcelona, 2000.
- POZO SERRANO, Pilar, "Estados Fallidos, Derechos Humanos y Seguridad Internacional", en *Los retos humanitarios del siglo XXI*, Tirant lo Blanch Publicacions, Universitat de Valencia, Valencia, 2004.
- RASHID, Ahmed, "España y Afganistán", *Real Instituto Elcano*, ARI Nº 64/2006, Madrid, Junio de 2006.

REY, Francisco, THIEUX, Lawrence, y NUÑEZ VILLAVARDE, Jesús, “Fuerzas Armadas y acción humanitaria: Debates y propuestas”, *Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria IECAH*, Fundación Carolina, Documento de trabajo nº 13, Madrid, 2007.

SANAHUJA, José Antonio, “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la 'securitización' de la ayuda”, en *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 136, Madrid, 2005.

SETH G. Jones, “Pakistan’s Dangerous Game”, en *Survival*, Vol. 49, No.1, New York, spring 2007.

SILVELA, Enrique, “Las Fuerzas Armadas en la Reconstrucción Nacional: los PRT en Afganistán”, *Real Instituto Elcano*, Área de Seguridad y Defensa, ARI Nº 49-2005, Madrid, abril 2005.

SMITH, M. y HOFSTETTER, M., “Carretera o callejón sin salida. El flujo de información en las Operaciones Cívico-Militares”, en *Military Review*, Madrid, Marzo/Abril 2001.

SUHRKE, Astri, “Afganistán: ¿negociar con los talibanes?”, en *Política Exterior*, Nº 129, VOL. XXIII, Madrid, mayo/junio 2009.

STOCKMAN, Farah, “Afghan Women Pay the price for war on Drugs”, *Boston Globe*, Boston, 2005.

STUDER, M., "El CICR y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 842, Madrid, 2001.

TAIBO, Carlos, "¿Afganistán? No, gracias", Bitácora Almendrón, Revista de prensa, Madrid, Mayo de 2006.

TORTOSA GARRIGÓS, Amparo, "Situación socio-política de Afganistán" en *Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid, Marzo 2007.

WILLETT, Susan, "Insecurity, conflict and the new global disorder", IDS Bulletin, vol. 32, Nº 2, 2001.

World Health Organisation, "Global Action Against Cancer", *update version, Kabul*, 2005.

ZANDEE, D., "Interacción cívico-militar en operaciones de paz", en *Revista de la OTAN*, Bruselas, primavera 1999.

ZABRISKIE, Phill, "Los otros afganos" en *National Geographic*, España, febrero de 2008.

COMISIONES, DECLARACIONES y CONFERENCIAS

CALDUCH CERVERA, Rafael, *Nacionalismos y minorías en Europa*, Conferencia pronunciada en el Curso de Verano, *La Nueva Europa en los albores del siglo XXI. Conflictos, cooperación, retos y desafíos*, celebrado en Palencia, julio 1998.

COMISIÓN CARNEGIE, *La Prevención de Conflictos Violentos*, Carnegie Corporation of New York, New York, 1997.

Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, *Nuestra Comunidad Global*, Alianza, Madrid, 1995.

Declaración del Forum de ONG dirigida a la Cumbre Mundial de la Alimentación, Roma 1996.

Declaración final de la Cumbre Mundial de la Alimentación cinco años después, FAO, Roma 2002.

Declaración final de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la FAO, Roma 1996.

Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, La Habana, 2001.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 25.

NACIONES UNIDAS, *Convención sobre Fiscalización de Drogas*
http://www.unodc.org/pdf/lap_checklist_convention_es.pdf [Consulta:
10/2009]

NACIONES UNIDAS – CONSEJO DE SEGURIDAD- Resolución 1373 (2001).
Condena de los ataques terroristas ocurridos en Nueva York, Washington
DC y Pensilvania el 11 de septiembre de 2001 y determinación de prevenir
todos los actos de esa índole. Consejo de Seguridad, S/RES/1373 (2001).
Distr. General, 28.09.2001.

NACIONES UNIDAS, *Afghanistan Emergency Trust Fund Narrative Report*,
Project Code: 4013, Implementing Partner: AIMS – UNDP, Reporting Period:
Mid Term Report, From March 1, 2005.

NACIONES UNIDAS, *Afghanistan Nacional Human Development Report*
(*ANHDR*), *Security with a Human Face*, Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD), New York, 2004.

NACIONES UNIDAS, *Civil Military Coordinator Officer Field Handbook*.
Humanitarian Civil Military Coordination, New York, November 2007.

NACIONES UNIDAS – GOBIERNO DE AFGANISTÁN, *Millennium*
Development Goals, Islamic Republic of Afghaistan, Conutry Report 2005,
Vision 2020, Kabul, 2005.

NACIONES UNIDAS, *“Nutrition and Health Survey Badghis Province, Afghanistan”*, en colaboración con UNICEF and U.S. Centres for Disease Control and Prevention (CDC), Marzo de 2002.

NACIONES UNIDAS, *United Nations Development Programme: Afghanistan. Support to the Counter Narcotics Trust Fund (CNTF)*, Annual Project Report, New York, 2006.

NATO-ISAF, *PRT- Afghanistan Handbook*, NATO SITCEN Watch Branch, Edición nº6, Bruselas, 2008

NATO-ISAF, *PRT Weekly, A Compilation of Reports from Political Advisors/Officers Serving at ISAF PRTs throughout Afghanistan*, Number 24, May 7, 2007.

NATO LIBRARY, *Afghanistan Five years on: An Assessment*, Bibliographies Thématiques, No. 2/2007, Bibliothèque de l'OTAN.

NATO, *Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council*, Riga, November de 2006, en, <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm> [Consultado: 10/2009]

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (NSP), *Propuestas para una estrategia de salida para el Consultor de Supervisión*, Borrador de trabajo 2006, Kabul, Mayo de 2005.

OCDE-CAD, “Declaración Política para Mejorar la Eficacia del Desarrollo en los Estados Frágiles”, en *Estados Frágiles: Declaración de Intenciones y Principios para el Compromiso Internacional en los Estados y Situaciones de Fragilidad*, Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), reunión de Alto Nivel del CAD 3 y 4 de abril de 2007 (29).

ARTÍCULOS PÁGINAS WEB⁶⁴¹

AFGHANISTAN RESEARCH AND EVALUATION UNIT (AREU), *Improving Afghan Lives Through Research Strategic Plan 2007-2009*, Kabul, 2006 en, www.areu.org.afg

AFGHANISTAN RESEARCH AND EVALUATION UNIT (AREU), *The Government of Afghanistan*, Afghanistan's New Beginnings Programme, Kabul, 2007, en <http://www.anbpafg.org>

AGIRREGOMEZKORTA IBARLUCEA, Rosa Belén, *Geopolítica del género: una relectura a la política en la era de la globalización*, en, www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/komu_onartu.pdf

ANDS WORKING GROUP, *Afghanistan Community Development Councils: Needs Assesment Handbook*, Power Point Presentation, 5 October 2005, en http://www.acbar.org/display.php?page_id=13

⁶⁴¹ Todas las consultas actualizadas [Consulta: 10/2009]

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Afganistán: la presencia de países donantes, esencial para reconstruir el sistema judicial*, Reino Unido, 2002, en

[http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/7307793BB6C30E1C8525683C005C6DC8/\\$file/172preSp.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/7307793BB6C30E1C8525683C005C6DC8/$file/172preSp.pdf)

BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (ADB), *Western Basins Water Resources Management and Irrigated Agriculture Development Project*, Project, number: 36252-01, Afghanistan, en, <http://www.adb.org/projects/project.asp?id=36252>

BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO, *Asian Development Outlook, Afghanistan*, en, <http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/2009/AFG.pdf>

BANCO MUNDIAL, *Afganistán: Drug Industry and Counter-Narcotics Policy*, en, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/0,,contentMDK:21133060~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:223547,0.html?cid=1221>

BANCO MUNDIAL, *La AIF en Acción: Transporte. Rehabilitación de carreteras y un aeropuerto en Afganistán*, 16/05/2006, en

<http://www.bancomundial.org/temas/resenas/post-conflicto.htm>

BANCO MUNDIAL, *Demobilization of Combatants. Working Group Report*, en <http://lnweb18.worldbank.org/sar/sa.nsf/Countries/Afghanistan>

BANCO MUNDIAL, *Informe sobre Objetivos del Milenio para Afganistán, "Millenium Development Goals"*, Washington D. C., 2006, en

http://www.bancomundial.org/datos/datos_pais.html

BANCO MUNDIAL, Afghan Assistance Coordination Authority (AACA),
<http://wbIn0018.worldbank.org/essd/sdv/pcf.nsf/271c54cabf61ffff85256c910070ba18/e6ba144b5def115885256ffc0068aec9?OpenDocument>

CALDUCH CERVERA, Rafael, *Europa y el futuro de la seguridad*, Safe Democracy Foundation, Foro para una democracia segura,

<http://spanish.safe-democracy.org/2009/05/04/europa-y-el-futuro-de-la-seguridad/>

CALDUCH CERVERA, Rafael, *Métodos y técnicas de investigación en relaciones internacionales*, Curso de doctorado, www.ucm.es/info/sdrelint/metodos.pdf

CALDUCH CERVERA, Rafael, *La incidencia del 11 de septiembre en el terrorismo internacional*, INCIPE,

<http://www.incipe.org/REDI%20Calduch.pdf>

CHOUVY, Pierre-Arnaud, "Afghan Opium: License to Kill", 1 de febrero de 2006, www.atimes.com/atimes/South_Asia/HB01Dfo2.html

CRUMPACKER, Tom, *La Democracia y el Sistema Político de pluralidad de partidos*,

http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso04/crumpacker_200404.pdf

DEL VISO, Nuria, *¿Por qué India y Pakistán rivalizan por Afganistán?*, Safe Democracy Foundation, Foro para una democracia segura,

<http://spanish.safe-democracy.org/2007/10/30/por-que-india-y-pakistan-rivalizan-por-afganistan/>

DIIS, *From Solider to Civilian: DDR in Afghanistan*, DIIS Report, 2006, <http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2006/RP2006-7web.pdf>

DURÁN CENIT, María Encarnación, *Relaciones cívico-militares en operaciones de paz. Caso de Bosnia y Kosovo*,

<http://www.ugr.es/~ceas/Misiones%20de%20paz/Relaciones%20civico-militares.pdf>

GOVERNMENT OF AFGHANISTAN, *Disarmament, Demobilization and Reintegration*, PublicInvestment Programme, Kabul, 2006, en <http://www.af.org/resources/mof>

GOVERNMENT OF AFGHANISTAN, *Securing Afghanistan's Future. Accomplishments and the Strategic Path Forward*, Kabul, marzo 2004, en <http://www.acbar.org/>

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *"Afghanistan's New Legislature: Making Democracy Work*, Asia Report N°116, Mayo 2006, en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4108&l=4>

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Peacebuilding in Afghanistan*, Asia Report No. 64, Kabul/Brussels, International Crisis Group, 2003, en, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=2293>

INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL BOARD, *Estimated World Requirements for 2007*, Statistics for 2005, en,

www.incb.org

KATZMAN, K., *Afghanistan: Post-War Governance, Security and US Policy*, CRS Report for Congress from US Embassy in Afghanistan, 2005, en

<http://www.proel.org/mundo/iran.htm>

MARTÍN GUTIÉRREZ, Pedro, *Reflexiones entorno al concepto de seguridad y defensa*, Bitácora Almendrón, Madrid, 22 de mayo de 2008, en <http://www.almendron.com/tribuna/index.php/19956/reflexiones-en-torno-a-la-evolucion-del-concepto-de-seguridad-y-defensa>

MAURÁS PÉREZ, Marta, *Las Naciones Unidas y el Terrorismo*, Centro de Información Sala de Prensa, Naciones Unidas, México, 20.04.2006, en <http://www.cinu.org.mx/prensa/opeds/opedterrorismo.htm>

McGEOUGH, Paul, *Afghanistan Wakes to a False Dream*, Sydney Morning Herald, 14 de julio de 2006, en

www.e-ariana.com/ariana/eariana.nsf

MINISTERIO DE AGRICULTURA DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN, *Executive Summary of Afghanistan Agriculture Master Plan*, Kabul, en,

<http://www.agriculture.gov.af/farsi/officails-file.htm> Datos de mayo de 2008.

NACIONES UNIDAS, *Immediate and Transitional Assistance Program for the Afghan People*, UNAMA-Kabul, January, 2002, en

<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=117>

NACIONES UNIDAS – OFICINA PARA LA COORDINACIÓN DE LOS ASUNTOS HUMANITARIOS (OCHA), *The Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, Naciones Unidas, Marzo 2003, en,

[http://www.ochaonline.un.org/mcdu\(guidelines](http://www.ochaonline.un.org/mcdu(guidelines)

OECD/CAD, *Handbook on Security System Reform*, en, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), “*Afghanistan ILO to Tackle Unemployment*”, IRINnews.org., 6 de diciembre de 2004 en,

<http://www.cidi.org:8080/humanitarian/hsr/centralasia/ixl90.html>

ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO), *La producción de alimentos en Afganistán afectada por la sequía y las plagas*, Naciones Unidas, sala de prensa en,

<http://www.fao.org/newsroom/es/news/2004/50567/index.html>

ORGANIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO),
“*Profiles:Southwestern Afghanistan. Main Crops a Croppong Systems*”, en,
[www..fao.org/WORLD/Afghanistan/prof_sw_crops_en.htm](http://www.fao.org/WORLD/Afghanistan/prof_sw_crops_en.htm)

OTAN, *Mejorar la cooperación cívico-militar al estilo danés*, Revista de Prensa de
la OTAN, Bruselas, 2005, en,
<http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/spanish/special.html>

OTAN, *La Transformación de la OTAN*, Bruselas, en,
<http://www.nato.int/docu/nato-trans/nato-trans-sp.pdf>

PETER, R., “*The Human Terrain of Urban Operations*” en *Parameters*. Vol. XXX
nº1, spring 2000, en,
<http://users.jyu.fi/~aphamala/pe/issue2/urban.htm>

REY MARCOS, Francisco, *Las sombras de la ayuda en Afganistán*, IECAH,
28.03.2008. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, en
http://www.iecah.org/ver_completo.php?id_articulo=375

REY, Francisco, *La acción humanitaria española en el periodo 2003-2006. De la
manipulación a la normalización*, en Instituto de Estudios sobre Conflictos y
Acción Humanitaria (IECAH), Madrid, 2007, en,
www.iecah.org/download.php?id=20

ROSSI, S. y GIUSTOZZI, A, *Disarmament, Demobilisation and Reintegration of Ex- Combatants in Afghanistan: Constraints and Limited Capabilities*, Crisis States Research Centre, UNICEF, junio de 2006, en

http://www.unicef.org/media/media_24531.html

SALOMÓN, Mónica, *La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencias y aproximaciones*, Revista Electrónica de relaciones Internacionales (REEI),

http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf

SANAHUJA, José Antonio, *Los dilemas de la política de desarrollo de la Unión Europea*, Plataforma 2015 y más,

http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Anuario_2004_02_C_LOSDILEMAS.pdf

STUNDER, Meinard., *El CICR y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados*, Internacional Review of the Red Cross, Nº 842,

<http://icrc.org/WEB/SPA/sitespa0.nsf/html/5TDPUP>

TALBOT, Karen, *Afganistán: la lucha por el petróleo*, Centre for Research on Globalisation (CRG), 2001,

<http://www.nodo50.org/csca>

TALBOT, Karen, *Afganistán: la lucha por el poder*, Centre for Research on Globalisation (CRG), 7 de noviembre de 2001, http://www.nodo50.org/csca/agenda2001/ny_11-09-01/afg-lucha-petrol.html

TORTOSA GARRIGÓS, Amparo, *Afganistán: situación política y evolución*, Athena Paper, Vol. 2 No. 3 Artículo 4/4- 21 de septiembre de 2007, <http://www.athenaintelligence.org/op16.pdf>

UESUGI, Yuji, *Provincial Reconstruction Team (PRT's) in Afghanistan: Filling the gaps in the Peacebuilding*,

<http://home.hiroshima-u.ac.jp/hipec/conference/020.pdf>

VIVIANO Frank, *Energy Futur Rides on USA war. Conflict centered in world's oil match*, San Francisco Chronicle, 26 septiembre, 2001, en http://www.ospaaal.org/corint/numero_4/esp_4/afgapetr.htm

WILLIAMS, David, *"Please Don't Come Home. UN Begs Afghan Refugees"* Sydney Morning Herald, 21 de marzo de 2006, en

www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F1D0022A5C2/CurrentBaseLink/W265HKBF575INFODE

REFERENCIAS PÁGINAS WEB⁶⁴²

<http://afghangovernment.com/>

<http://devdata.worldbank.org/idg/IDGProfile.asp?CCODE=AFG&CNAME=Afghanistan&SelectedCountry=AFG>

<http://ochaonline.un.org/webpage.asp?Page=985>

http://stopthedrugwar.org/es/cronica/467dilema_opio_afgano_da_origen_pedidos_des_arrollo_alternativo_normalizar_adormidera

<http://web.amnesty.org/library/index/esIASA110182002?open&of=esl-afg>

<http://www.adb.org/Documents/PIDs/36252012.asp>

http://www.af/resources/mof/recosting/SECURINGAFGHANISTAN_FUTURE.pdf

<http://www.afghan-web.com/>

http://www.afghanweb.com/politics/bonn_agreement_2001.html

<http://www.ands.gov.af/ands/jcmb/index.asp>

http://www.areu.org.af/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=17

<http://www.bedfordtoday.co.uk/ViewArticle2.aspx?SectionID=543&ArticleID=1945881>,
29 de diciembre de 2006.

<http://www.commerce.gov.af/Psdd.gov.af/improvingthebusinessclimate.asp>

<http://www.crisisstates.com/download/wp/wp2.2.pdf>

<http://www.fao.org/newsroom/es/news/2004/36107/index.html>

⁶⁴² Todas las consultas actualizadas [Consulta: 10/2009]

<http://www.fao.org/newsroom/es/news/2004/39789/index.html>

<http://www.foreignaffairs.org/20070101faessay86105-p30/barnett-r-rubin/saving-afghanistan.html>

http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/komu/4_Mujeres/7_Rosabel.pdf

<http://www.icrc.org/WEB/SPA/sitespa0.nsf/html/5TDPUP>

http://www.iecah.org/ver_completo.php?id_articulo=375

<http://www.lenguapersa.com/Articulos/Ha%20lengua.htm>

<http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/spanish/special.html>

<http://www.oecd.org/dataoecd/63/36/38364169.pdf>

<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/723.asp>

<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/992.asp>

http://www.reliefweb.int/library/documents/2002/un_afg_21jan.pdf

http://www.senliscouncil.net/modules/Opium_licensing

http://www.senliscouncil.net/modules/publications/008_publication

<http://www.ugr.es/~ceas/Misiones%20de%20paz/Relaciones%20civico-militares.pdf>

<http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=10213>

http://www.unama-afg.org/news/_londonConf/_docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf

http://www.undp.org.af/media_room/archives/press_rel/2005/2005_12_12_CNTF.htm

http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/afghanistan_statistics.html

<http://www.un-instraw.org/revista/hypermail/alltickers/fr/1270.html>

http://www.unodc.org/unodc/es/press_release_2006_09_01.html

http://www.usaid.gov/espanol/pr030227_sp.html

<http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2007/ane/>

http://www.usembassy.at/eu/download/pdf/afghan_security.pdf

<http://www.worldvision.org/>

<http://www.brac.net/>

<http://www.incb.org/incb/es/index.html>

<http://www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH>

<http://www.afghan-web.com/politics/overview.html>

http://www.alternative-evelopment.net/downloads/documents/mansfield_david.doc

<http://www.and.s.gov.afg>

<http://www.fairuse.100webcustomers.com/fuj/smh6.htm>

http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=44532&SelectRegion=Central_Asia&SelectCountry=AFGHANISTAN

<http://www.mde.es>

<http://www.moj.gov.af>

<http://www.mrrd.gov.af>

<http://www.nspafghanistan.com>

<http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/rehabilitacion/paises/06afga.pdf>

<http://www.relief.com>

[http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=8281&criteria1=Afganistan
&criteria2=drogas](http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=8281&criteria1=Afganistan&criteria2=drogas)

[http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=8281&criteria1=Afganistan
&criteria2=drogas](http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=8281&criteria1=Afganistan&criteria2=drogas)

[http://www.usinfo.state.gov/journals/itps/0507/ijpe/ijpe0507.pdf;](http://www.usinfo.state.gov/journals/itps/0507/ijpe/ijpe0507.pdf)

<http://www.worldvision.org>